TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

ATA Nº 11, DE 22 DE MARÇO DE 2006

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 27 DE MARÇO DE 2006
PUBLICADA EM 28 DE MARÇO DE 2006

ACÓRDÃOS Nºs 321 a 332, 334, 336, 337, 339 a 344 e 346 a 361, 363 e 364

ATA Nº 11, DE 22 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Adylson Motta
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Paulo Soares Bugarin
Secretário-Geral das Sessões: ACE Ricardo de Mello Araújo
Secretária do Plenário: ACE Marcia Paula Sartori

À hora regimental, com a presença dos Ministros Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes, dos Auditores Lincoln Magalhães da Rocha (convocado para substituir Ministro em virtude da aposentadoria do Ministro Iram Saraiva), Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Benjamin Zymler) e Marcos Bemquerer Costa, bem como do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral, em exercício, Paulo Soares Bugarin, o Presidente, Ministro Adylson Motta, declarou aberta a sessão ordinária do Plenário e registrou a ausência do Ministro Benjamin Zymler, por motivo de férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata n.º 10, da Sessão Ordinária realizada em 15 de março corrente (Regimento Interno, artigo 101).

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES

Da **Presidência**: (v. inteiro teor em Anexo I a esta Ata)

- Plano de Fiscalização do 1º semestre de 2006;

Do **Ministro Marcos Vinícios Vilaça**:

- Falecimento do escritor e servidor público Josué Montello; e
- Elogios à Secex/SP, especialmente em relação ao empenho nas questões ligadas à fiscalização da "Operação Tapa-buracos".

Do **Ministro Ubiratan Aguiar**:

- Cumprimentos ao Ministro Augusto Nardes pela homenagem recebida no dia 21 do corrente.

Do **Auditor Lincoln Magalhães da Rocha:**

- Comparecimento ao Conselho de Justiça Federal, para expor a opinião do TCU sobre a forma e os modos de contratação dos defensores públicos e sobre o uso das verbas para o serviço de assistência jurídica integral e gratuita aos carentes;
- Comparecimento à Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais - Asbace, para discussão dos novos instrumentos de governança para os fundos de pensão;
- Participação no Seminário Internacional Corrupção e Sociedade – o pensar, o querer e o fazer;
- Posse no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais do Conselheiro Antonio Carlos Dorgal de Andrada; e
- Saudação à Ministra Helen Grace Northfleet, como primeira mulher a ocupar a Presidência do Supremo Tribunal Federal.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com os artigos 1º, 19 a 23, 25 e 36 da Resolução nº 175/2005, o Presidente, Ministro Adylson Motta, realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-699.015/1994-4
Interessado: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-374.010/1992-7
Interessado: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - MI, SECEX-MA/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO MA
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-005.796/1999-7
Interessado: Prefeitura Municipal de Parintins - AM, Raimundo Reis Ferreira
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-010.216/2002-1
Interessado: SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL - ADMINISTRAÇÃO NACIONAL - MTE
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Deliberação em Relação
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-011.590/2003-8
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro LUJ 03

Processo: TC-376.079/1991-6
Interessado: ELZA DE BARROS LIMA
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-002.197/2001-1
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 17ª REGIÃO/ES - JT
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-009.412/2003-9
Interessado: CONGRESSO NACIONAL, CONSTRUTURA BRASIL /EMPRESA CONSTRUTORA BRASIL S.A
Motivo do Sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-010.475/2001-5
Interessado: DNER - 17º DISTRITO/ES (EXTINTA)
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-013.509/2000-0
Interessado: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS-MG/4A REGIÃO
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Deliberação em Relação
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-019.164/2005-9
Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

SORTEIO POR CONFLITO DE COMPETÊNCIA

Processo: TC-017.203/2005-0
Interessado
Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-003.794/2004-1
Interessado: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS - MEC
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-005.841/1997-6
Interessado: CAMARA DOS DEPUTADOS
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-006.363/2003-9
Interessado: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (VINCULADOR)
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-002.140/2005-1
Interessado: Prefeitura Municipal de Betânia do Piauí - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-000.756/2005-5
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 1ª REGIÃO/RJ - JT

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-019.390/2003-3
Interessado: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - MEC
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-004.277/2005-6
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-857.405/1998-5
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2. REGIÃO
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-001.973/2005-1
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 2ª CÂMARA

Processo: TC-005.686/1998-9
Interessado: GRUPO EXECUTIVO PARA EXTINÇÃO DO DNER - MT (EM LIQUIDAÇÃO)
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-010.555/2000-0
Interessado: CONAB - COMPANHIA NACIONAL ABASTECIMENTO
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-350.061/1997-1
Interessado: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS - ECT/MA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro LUJ 03

Processo: TC-010.857/2004-3
Interessado: CAIXAS DE ECONOMIAS - COMANDO DA MARINHA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Deliberação em relação)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro LUJ 03

Processo: TC-009.905/2005-8

Interessado: FNDE/FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-007.644/2003-4
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-009.173/2004-6
Interessado: Prefeitura Municipal de Belém - PB, FNDE/FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-010.128/2003-5
Interessado: Instituto Brasileiro de Turismo (EXCLUÍDA)
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-400.175/1995-9
Interessado: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA EM MATO GROSSO DO SUL - MS
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-016.170/2005-2
Interessado: Ouvidoria do Tribunal de Contas da União
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-019.498/2004-5
Interessado: Prefeitura Municipal de Pilõezinhos - PB, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (VINCULADOR)
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-017.793/2000-3
Interessado: Prefeitura Municipal de Ibicaraí - BA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

PROCESSOS RELACIONADOS

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos apresentadas pelos respectivos Relatores e proferiu os Acórdãos nºs 321 a 330, a seguir transcritos e incluídos no Anexo II desta Ata (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES (Relações nºs4 e 5/2006):

ACÓRDÃO Nº 321/2006-TCU-Plenário

1. Processo TC-015.794/2001-0 (com 56 volumes e 2 anexos)
2. Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Interessados: Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-37) e Carmen Rocha Dias (CPF 133.270.546-49).
4. Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego – TEM.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex e Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: José Carlos da Fonseca (OAB/DF 1.495-A), Paulo Affonso Martins de Oliveira (OAB/DF 29), Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Estenio Campelo (OAB/DF 2.218), Teresa Campelo (OAB/DF 3.037), Beatriz Nunes (OAB/DF 3.964), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359) e Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Acompanhamento, realizado no Ministério do Trabalho e Emprego – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego –, em fase de Pedido de Reexame.
Considerando que, por meio de Acórdão 1.613/2005-TCU-Plenário, foram rejeitadas as razões de justificativa de Nassim Gabriel Mehedff e Carmen Rocha Dias, sendo-lhes impostas multas de R$ 12.000,00 (doze mil reais) e R$ 8.000,00 (oito mil reais), respectivamente;
Considerando que os responsáveis, por intermédio de procurador regularmente constituído, interpuseram, em peça única, expediente denominado "Recurso de Reconsideração";
Considerando que o recurso apropriado à espécie é o Pedido de Reexame;
Considerando que a notificação da decisão ocorreu nos dias 18/11/2005 (em relação à Nassim Gabriel Mehedff) e 23/11/2005 (em relação à Carmen Rocha Dias);
Considerando que o Recurso foi protocolizado no dia 13/12/2005;
Considerando que o prazo para a interposição de Pedido de Reexame é de quinze dias (art. 48 c/c art. 33 da Lei 8.443/92);
Considerando que o disposto no parágrafo único do art. 32 da Lei 8.443/92 e no § 2º do art. 285 do Regimento Interno, este aplicável ao Pedido de Reexame em virtude do parágrafo único do art. 286 do RI/TCU, não autoriza o conhecimento de Pedido de Reexame intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos;
Considerando que a análise do recurso demonstrou que os elementos apresentados não suprem a exigência necessária para que seja relevada a intempestividade;
Considerando o parecer uniforme da Secretaria de Recursos no sentido do não conhecimento do recurso,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, e 48 da Lei 8.443/92 e no parágrafo único do art. 286 c/c o § 2º do art. 285 do Regimento Interno, em:
9.1. não conhecer do Pedido de Reexame;
9.2. dar ciência aos recorrentes do teor deste Acórdão.

ACÓRDÃO Nº 322/2006-TCU-Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, de 22/03/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27, da Lei 8.443/92, c/c o art. 218, parágrafo único, do Regimento Interno, em dar quitação ao Sr. Rogério Amado Barzellay, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, e determinar o

arquivamento do processo de cobrança executiva, caso tenha sido constituído, dando ciência à Advocacia-Geral da União:

1. TC-005.434/2000-3 (com 15 anexos e o volume 1)
Classe de Assunto: VII – Representação.
Responsáveis: Carlos Acatauassú Nunes, Diretor-Presidente da Companhia Docas do Pará/CDP e Rogério Amado Barzellay, Superintendente da Ahitar.
Entidade: Administração das Hidrovias do Tocantins e do Araguaia-Ahitar.
Assunto: Representação formulada pela Secex-GO, em razão da publicação, na imprensa, de possíveis irregularidades que estariam ocorrendo na implantação da hidrovia Tocantins-Araguaia.

Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA (Relação nº 6/2006):

ACÓRDÃO Nº 323/2006 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 22/3/2006, quanto ao(s) processo(s) a seguir relacionado(s), com fundamento no art. 1º da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 143, inciso V; alínea "e", do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em autorizar a prorrogação de prazo solicitada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

01 - TC 014.523/2004-7
Classe de Assunto : V
Entidade(s)/Orgão(s): Caixa Econômica Federal

ACÓRDÃO Nº 324/2006 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 22/3/2006, quanto ao(s) processo(s) a seguir relacionado(s), com fundamento nos arts. 1º, incisos II e IV; 11 e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em mandar fazer a(s) seguinte(s) recomendação(ões) e determinação(ões).

01 - TC 014.263/2005-4
Classe de Assunto : V
Entidade(s)/Orgão(s): Secretaria do Tesouro Nacional
1. Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que promova a criação de Grupo de Trabalho, formado por representantes da própria Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil, da Secretaria de Orçamento Federal- SOF, do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST e das Consultorias Legislativas das Casas do Congresso Nacional, com o objetivo de ajustar os sistemas contábeis de forma a que possam estar aptos a gerar informações para as estatísticas fiscais.
2. Determinar:
2.1 à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que informe ao Tribunal de Contas da União, em até 90 dias, as providências tomadas para o cumprimento do subitem anterior, encaminhando, se for o caso, o plano de trabalho estabelecido para o Grupo;
2.2 ao Banco Central do Brasil a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que:
2.2.1 em até 90 dias, elabore e publique, inclusive em meios eletrônicos de divulgação, Manual que evidencie os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados pela metodologia "Abaixo da Linha" para a apuração das Necessidades de Financiamento do Setor Público e da Dívida Líquida do Setor Público, a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

2.2.2 publique, nas Notas de Imprensa referentes à Política Fiscal, demonstrativo que evidencie, na forma do Anexo III - páginas 237 a 242, informações conciliadas sobre estoques e fluxos relativos aos Ativos Financeiros e às Obrigações que compõem a Dívida Líquida do Setor Público; e

2.2.3 publique, nas Notas de Imprensa referentes à Política Fiscal, demonstrativo que evidencie, para cada um dos ajustes de privatização, patrimoniais, metodológicos e externos, memórias de cálculo e premissas utilizadas para o registro dos respectivos ajustes.

Ministro UBIRATAN AGUIAR (Relação nº 5/2006):

ACÓRDÃO nº 325/TCU-Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 22/03/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I. II e IV; 41 a 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, II e VII; 230 a 233; 243; 246; 249 a 252; 256 e 257 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o processo abaixo relacionado:

01 - TC 010.302/2001-3
Classe de Assunto: V
Entidades: Ministério do Trabalho e Emprego e Governo do Estado da Bahia
Interessada: Secretaria Federal de Controle Interno - SFC/CGU

ACÓRDÃO nº 326/TCU-Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 22/03/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I, II e IV; 41 a 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, II e VII; 230 a 233; 243; 246; 249 a 252; 256 e 257 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o processo abaixo relacionado e dar ciência desta deliberação, bem como da instrução de fls. 30/34-v.p. à Secretaria de Macroavaliação Governamental - SEMAG e à 2ª SECEX:

02 - TC 002.562/2005-0 - c/ 2 anexos
Classe de Assunto: V
Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL
Interessada: Secretaria de Fiscalização de Desestatização - SEFID

Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA (Relação nº 25/2006):

ACÓRDÃO Nº 327/2006 – TCU – PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 22/3/2006, com fundamento no art.143,inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 2.187/2005 - TCU- Plenário Câmara, prolatado na Sessão de 7/12/2005, Ata nº 45/2005, relativamente ao subitem "9.5", onde se lê: "TC-002.500/2003-3", leia-se: "002.500/2002-3", mantendo-se os demais termos do Acórdão ora ratificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1 - TC-015.087/2001-7.
Classe de Assunto: VII.
Responsáveis: Vicente Joaquim Bogo (Presidente, CPF 338.911.769-53) e Erico André Pegoraro (Superintendente, CPF 065.551.790-15).
Unidade Jurisdicionada: SESCOOP/RS – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.
Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei 8.443/92 c/c o art. 66, § 4º da Resolução TCU 136/2000).

ACÓRDÃO Nº 328/2006 – TCU – PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, em 22/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c os artigos 1º, inciso XXVI; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; e 250, inciso II, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, bem como determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de se efetivar a(s) recomendação(ões) e/ou determinação(ões) propostas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, devendo ser dada ciência ao(s) representante(s):

2 – TC – 004.432/2006-3
Classe de Assunto: VII.
Responsável: João Fernandes de Hollanda Ferreira, CPF (não consta).
Unidade: Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas – TRE/AL.
Interessado: Tribunal de Contas da União.

Determinações:

2.1. ao Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas que:
2.1.1. abstenha-se de promover a lotação precária de servidores efetivos em unidade distinta da que pertence o respectivo cargo, por falta de amparo legal;
2.1.2. na concessão de diárias e meias diárias, observe o disposto na Lei n° 8.112/90 e nas normas regulamentares em vigor editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, abstendo-se de pagar meias diárias em deslocamentos dentro da região metropolitana de Maceió, por contrariar o art. 1°, § 1°, inciso III, e art. 2°, Parágrafo Único, da Resolução TSE n° 22.054/2005;
2.1.3. adote as providências necessárias ao ressarcimento dos valores indevidamente pagos aos servidores Alexandre José Castro de Araújo e Edmilson Santos da Hora, por conta dos pagamentos referentes às Portarias n.ºs 289, de 29/04/2005, e 657, de 21/09/2005, respectivamente, ambas desse Tribunal, por envolverem pagamentos de meias diárias em deslocamentos dentro da região metropolitana de Maceió/AL, o que é vedado pela Resolução TSE n.º 20.251/1998 e pela sua sucessora, Resolução TSE n.º 22.054/2005;
2.1.4. abstenha-se de promover a lotação de servidores do quadro efetivo com data retroativa, por falta de amparo legal, e observe que esse procedimento não retira o direito dos servidores envolvidos às diárias e passagens, quando no período entre a posse e a lotação, em objeto de serviço, aí incluída atividade de treinamento, afastarem-se da sede em caráter eventual ou transitório;
2.1.5. adote as providências necessárias para reavaliar a não concessão de diárias aos servidores de que tratam as Portarias de nºs 298 a 334, de 05/05/2005, procedendo, quando pertinente e devido, ao pagamento de diárias aos beneficiários nos atos de lotação, com efeito retroativo, em localidades diferentes daquela onde foi realizado o treinamento dos empossados;
2.2. à Coordenadoria de Controle Interno do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas que acompanhe o cumprimento das determinações acima, fazendo constar na próxima tomada de contas do TRE/AL, informações sobre as providências adotadas.
2.3. à Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas que dê ciência à Ouvidoria deste TCU da presente deliberação, encaminhando-lhe cópia da instrução de f. 118/125 dos autos.

Auditor MARCOS BEMQUERER COSTA (Relação nº 37/2006):

ACÓRDÃO Nº 329/2006 – TCU – PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 22/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso IV; e 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação às responsáveis, Sr^{as}. Raquel Orlando de Almeida e Vera Lúcia Veiga de Souza, ante o recolhimento integral das multas que lhes foram imputadas mediante o subitem 8.2 do Acórdão n.º 345/2002 – TCU – Plenário, Sessão de 25/9/2002, Ata n.º 35/2002,

confirmada pelos Acórdão n.º 510/2005 – TCU – Plenário e 1.361/2005 – TCU – Plenário, e determinar o arquivamento do presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. TC-650.250/1998-2 (com 8 volumes e 3 anexos).
Classe de Assunto: VII
Responsáveis: Raquel Orlando de Almeida, CPF n. 111.563.168-39, Vera Lúcia Veiga de Souza, CPF n. 290.743.719-49, e outros.
Entidade: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro.

Sra. Raquel Orlando de Almeida:
Valor original da multa: R$ 7.000,00 Data de origem da multa: 25/9/2002
Valor recolhido: R$ 8.738,10 Data do recolhimento: 9/11/2005

Sra. Vera Lúcia Veiga de Souza**:**
Valor original da multa: R$ 7.000,00 Data de origem da multa: 25/9/2002
Valor recolhido: R$ 8.738,10 Data do recolhimento: 8/11/2005

ACÓRDÃO Nº 330/2006 – TCU – PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 22/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 c/c os arts. 143, inciso V, alínea **a,** 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, e no art. 27 da Resolução TCU n.º 136/2000, em conhecer da presente representação, promovendo-se, em seguida, o apensamento dos presentes autos ao TC-020.513/2005-4 (Monitoramento), sem prejuízo de que seja dada ciência desta deliberação à representante e à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. TC-001.856/2006-3
Classe de Assunto: VII
Interessada: Polis Informática Ltda.
Órgão: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC.

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

O Plenário examinou os seguintes processos, constantes da Pauta nº 9/2006, e proferiu os Acórdãos de nºs 331, 332, 334, 336, 337, 339 a 344 e 346 a 361, 363 e 364, incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios, votos e declarações de voto, bem como dos pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126):
Processos nºs TC-003.205/1998-3, TC-004.696/1998-0 e TC-853.821/1997-6, relatados pelo Ministro Marcos Vinicios Vilaça;
Processos nºs TC-014.395/2004-5, TC-013.616/2005-1, TC-014.288/2005-3, TC-005.084/2006-2, TC-003.859/2004-8, TC-020.355/2005-3, TC-006.233/2005-0 e TC-012.940/2005-9, relatados pelo Ministro Valmir Campelo;
Processo nº TC- 000.870/2006-8, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues;
Processos nºs TC-003.136/2004-5 e TC-009.119/2004-1, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;
Processos nºs TC-500.086/1982-2, TC-011.989/2005-5, TC-020.948/2005-1 e TC-018.713/2002-3, relatados pelo Ministro Ubiratan Aguiar;
Processos nºs TC-005.782/2003-1 e TC-002.625/2005-2, relatados pelo Ministro Augusto Nardes;
Processos nºs TC-002.279/2006-0, TC-008.392/2004-8, TC-012.643/2005-4, TC-006.602/1994-0, TC-006.513/1997-2 e TC-010.504/2004-3, relatados pelo Auditor Lincoln Magalhães da Rocha;
Processo nº TC-350.210/1995-0, relatado pelo Auditor Augusto Sherman Cavalcanti; e

Processos nºs TC-013.100/2005-4 e TC-009.156/2002-9, relatado pelo Auditor Marcos Bemquerer Costa.

AGRAVO CONTRA DECISÃO DO PRESIDENTE

O Vice-presidente, no exercício da Presidência, Ministro Walton Alencar Rodrigues, relatou agravo contra a medida cautelar que determinou a suspensão dos procedimentos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 006/2005, no processo nº TC-000.870/2006-8, e deu-lhe provimento parcial.

Foi aprovado, por unanimidade, o Acórdão nº 331.

SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo nº TC-011.989/2005-5, auditoria de conformidade realizada no Convênio Siafi 517857, firmado entre a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR e a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, e no Convênio Siafi 517568, firmado entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, cujo relator é o Ministro Ubiratan Aguiar, apresentou sustentação oral, o Dr. Paulo Roberto Galli Chuery, em nome da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB.

Foi aprovado, por unanimidade, o Acórdão nº 350.

INTERRUPÇÃO DE VOTAÇÕES ANTE PEDIDOS DE VISTA

Ao dar prosseguimento à discussão, nos termos do art. 112 do Regimento Interno, do processo nº TC-011.034/1997-1 (v. Ata nº 2/2006– Plenário), a Presidência concedeu a palavra ao Relator Ministro Ubiratan Aguiar e, a seguir, ao Revisor, Ministro Guilherme Palmeira.

Nos termos do artigo 119 do Regimento Interno, foi adiada a votação do referido processo, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Augusto Nardes, após haverem votado tanto o Relator como o Revisor.

Da mesma forma, nos termos do artigo 119 do Regimento Interno, foi adiada a votação do processo nº TC-014.277/1999-9, ante pedido de vista do Ministro Walton Alencar Rodrigues, após haverem proferido seus votos o Relator, Ministro Valmir Campelo, o Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, acompanhando o Relator, e o Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, que apresentou proposta divergente.

Também nos termos do artigo 119 do Regimento Interno, foi adiada a votação do processo nº TC-004.417/2003-2, ante pedido de vista do Ministro Walton Alencar Rodrigues, após haverem proferido seus votos o Relator, Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, e o Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, que apresentou proposta divergente.

Ainda nos termos do artigo 119 do Regimento Interno, foi adiada a votação do processo nº TC-007.444/2001-7, ante pedido de vista do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, após haver proferido seu voto o Relator, Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.

PROCESSO EXCLUÍDO DE PAUTA

Foi excluído de Pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, o processo nº TC-014.174/2003-6, cujo relator é o Ministro Marcos Vinicios Vilaça.

NÚMEROS DE ACÓRDÃOS NÃO UTILIZADOS

Não foram utilizados na numeração dos Acórdãos os n°s 333, 335, 338 e 362, relativos aos pedidos de vista formulados, e o nº 345, referente à exclusão de pauta.

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 15 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e a ser homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Secretária do Plenário

Aprovada em 27 de março de 2006.

ADYLSON MOTTA
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 11, DE 22 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Informo que, consoante dados dos Sistemas Fiscalis e Sinergia, foram iniciadas, até 16 de fevereiro, 175 fiscalizações dentre as 339 cadastradas no Plano de Fiscalização do 1º Semestre de 2006. Dessas, 27 fiscalizações tiveram início no período de 10 a 16/3/2006, conforme quadro que passo às mãos de Vossas Excelências.

Desses trabalhos, destacam-se:

10 (dez) levantamentos de obras, para fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas, como parte da Operação Estrada desencadeada pelo Tribunal;
auditoria na Secretaria Federal de Controle Interno - CGU/PR, para analisar a atuação do sistema de controle interno na fiscalização de irregularidades e desvios de recursos públicos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

ADYLSON MOTTA
Presidente

Anexo da Comunicação da Presidência de 22/3/2006.

FISCALIZAÇÕES INICIADAS NO PERÍODO DE 10 a 16/3/2006

Relator	Início	Unidade Coordenadora	Nº TC	Registro Fiscalis	Instrumento	Entidade/Órgão Principal Fiscalizado	Objeto	Objetivo
Augusto Nardes	10/03	SECEX-MG	005.001/2006-0	0245/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-135 km 368,6 a 441,5	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-135 - ENTR BR-122/251/365

								(MONTES CLAROS) - ENGENHEIRO NAVARRO - km 368,6 a 441,5
Marcos Vilaça	10/03	SECEX-RS	015.093/2005-7	0056/2006	Inspeção	Gerência Regional de Administração/RS – MF	Licitações, contratos, bens imóveis, gestão de pessoal, de material e de veículos	Verificar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão nas áreas de licitações, contratos, bens imóveis, gestão de pessoal, de material e de veículos
Guilherme Palmeira	13/03	SECEX-1	004.623/2006-5	0354/2006	Levantamento	Petróleo Brasileiro S.A. – MME	Manutenção e Rec. Sistema de Produção de óleo e gás natural na Região NE	Verificar a conformidade dos contratos relativos ao PT nº 25.753.0286.2761.0020 - Manut. e Rec. Sist. de Prod. Óleio e Gas Nat. na Região NE, e os contratos analisados no Fiscobras 2005 na UN-BA
Guilherme Palmeira	13/03	SECEX-2	020.323/2004-1	0360/2006	Inspeção	Fundo Constitucional do Distrito Federal – MF	Licitação	Verificar, na documentação que fundamentou a escolha da motorização da aeronave, a ocorrência, ou não, de prejuízos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal.
Ubiratan Aguiar	13/03	SECEX-6	004.781/2006-4	0316/2006	Auditoria	Secretaria Federal de Controle Interno - CGU/PR	atuação do sistema de controle interno	Analisar a atuação do sistema de controle interno na fiscalização de irregularidades e desvios de recursos públicos, considerando-se as atribuições, competências e instrumentos de controle da SFC em relação à sua capacidade operacional e alocação de recursos entre as diferentes ações de controle
Augusto Nardes	13/03	SECEX-ES	004.181/2006-1	0345/2006	Inspeção	Companhia Docas do Espírito Santo S.A. – MT	Contratação do Sistema Digital de Circuito Fechado de TV em Vitória	Fiscalizar os procedimentos relativos à contratação e execução dos serviços de fornecimento e instalação de Sistema Digital de Circuito Fechado de TV no Porto de Vitória/ES
Augusto Nardes	13/03	SECEX-PA	004.652/2006-7	0307/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura	PETSE - Anexo 1 BR-222 - ENTR PA-140	Fiscalizar o Programa Emergencial de

						de Transportes – MT	(RONDON DO PARÁ)	Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-222 - ENTR PA-140 (RONDON DO PARÁ) – fim da porte sobre o Rio Tocantins
Augusto Nardes	13/03	SECEX-RS	004.675/2006-1	0290/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-293 km 172,4 a 305,1	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE - no trecho BR-293 – ENTR BR-473 (P/BAGÉ) - ENTR BR-158(A) (P/Raul Pialo) - km 172,4 a 305,1
Augusto Nardes	13/03	SECEX-SE	004.892/2006-3	0299/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-101 km 0 a 207	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-101 - DIV AL/SE - DIV SE/BA - km 0 a 207
Ubiratan Aguiar	13/03	SEPROG	004.987/2006-9	0324/2006	Auditoria	Fundação Nacional de Saúde – MS	Programa Resíduos Sólidos Urbanos	avaliar ações do Programa Resíduos Sólidos Urbanos
Marcos Vilaça	13/03	SEPROG	004.468/2006-6	0348/2006	Monitoramento	Secretaria Nacional de Habitação – MICI e Caixa Econômica Federal – MF	Programa Morar Melhor	avaliar o impacto da implementação das deliberações do Acórdão 423/2004-P
Marcos Bemquerer	13/03	SEPROG	005.267/2006-2	0365/2006	Levantamento	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – MTE, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – MDS e Secretaria de Comércio Exterior – MDIC	Programas geridos por UG da LUJ 9	Conhecer a organização e o funcionamento de ações dos programas Abastecimento Agroalimentar, Primeiro Emprego, Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte e Desenvolvimento do Comércio Exterior
Valmir Campelo	13/03	SEPROG	005.268/2006-0	0367/2006	Levantamento	Secretaria de Educação Superior – MEC, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – MEC e Secretaria de Educação Básica – MEC	Programas geridos por UG da LUJ 8	Conhecer a organização e o funcionamento de ações dos programas Brasil Escolarizado, Universidade do Século XXI e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
Augusto Sherman	13/03	SEPROG	005.270/2006-8	0368/2006	Levantamento	Departamento de Polícia Federal – MJ e Agência Nacional do Cinema - MINC	Programas geridos por UG da LUJ 10	Conhecer a organização e o funcionamento de ações dos programas Combate à Criminalidade e Brasil, Som e

								Imagem
Lincoln Magalhães	14/03	SECEX-3	002.813/2006-0	0350/2006	Inspeção	Parque de Material Aeronáutico do Galeão	Contratos do Parque Material Aeronáutico do Galeão	Verificar irregularidades em contratos firmados pelo órgão
Augusto Nardes	14/03	SECEX-MG	005.011/2006-6	0246/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-135 km 441,5 a 583,7	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-135 - ENGENHEIRO NAVARRO - CORINTO - km 441,5 a 583,7
Augusto Nardes	14/03	SECEX-RS	004.676/2006-9	0291/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-293 km 336,5 a 442,7	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-293 - ENTR BR-158(B) (P/SANTANA DO LIVRAMENTO) - ENTR BR-377/RS-060 (QUARAÍ) - km 33
Augusto Nardes	14/03	SECEX-RS	004.897/2006-0	0292/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-377 km 69,1 a 94,9	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-377 - ENTR RS-233 - ENTR BR-158(A) (CRUZ ALTA) - km 69,1 a 94,9
Lincoln Magalhães	15/03	SECEX-AC	018.791/2005-4	0362/2006	Inspeção	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Grupo Eletrobras - MME	Inspeção nas Centrais Elétricas do Norte do Bras- ELETRONORTE	Verificar o Contrato SUP 1.0.S.0027.0, principalmente, as obras de execução da UTE Barro Vermelho e os serviços executados na UTE Rio Branco II.
Augusto Nardes	15/03	SECEX-PB	005.179/2006-8	0264/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-230 km 147,6 a 290,3	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE - no trecho BR-230 – ENTR BR-104(A)/408(B)/PB-095 (CAMPINA GRANDE) - ENTR PB-221 (P/SANTA LUZIA) -
Augusto Nardes	15/03	SECEX-RS	004.463/2006-0	0294/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-472 km 114,3 a 182,6	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas -

								PETSE - no trecho BR-472 - ENTR RS-210 - SANTO CRISTO - km 114,3 a 182,6
Ubiratan Aguiar	15/03	SECEX-SC	021.158/2005-9	0363/2006	Inspeção	Diretoria Regional da ECT em Santa Catarina - DR/SC	Denúncia de irregularidades na DR/SC da ECT	Apurar denúncia de irregularidades cometidas na administração da DR/SC da ECT
Augusto Nardes	16/03	SECEX-MS	005.158/2006-8	0252/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-158 km 3,6 a 193,7	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-158 - ENTR BR-306/MS-112 (CASSILÂNDIA) *TRECHO URBANO* - ENTR MS-444 (SELVÍRIA) - km
Marcos Bemquerer	16/03	SECEX-RN	005.096/2006-3	0086/2006	Auditoria	Senac - Administração Regional/RN - MTE	Licitações e contratos	Verificar a regularidade nos procedimentos licitatórios e contratos.
Lincoln Magalhães	16/03	SEPROG	004.446/2006-9	0050/2006	Monitoramento	Secretaria Nacional de Segurança Pública - MJ	Programa Sistema Único de Segurança Pública	Monitorar a implementação das determinações e recomendações do Acórdão 724/2005-P
Marcos Vilaça	13/03	SEPROG	005.361/2006-4	0373/2006	Levantamento	Superintendência de Seguros Privados – MF, Secretaria de Vigilância em Saúde – MS, Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social – MCT, Secretaria de Atenção à Saúde – MS e Agência Nacional de Saúde Suplementar - MS	Programas geridos por UG da LUJ 7	Conhecer a organização e o funcionamento de ações dos programas Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e outras Causas Externas; Assistência Suplementar à Saúde; Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue; Atenção Básica em Saúde; Abastecimento Agroalimentar e Desenvolvimento dos Mercados de Seguros, Previdência Complementar Aberta e Capitalização
Benjamin Zymler	13/03	SEPROG	005.285/2006-0	0370/2006	Levantamento	Companhia Nacional de Abastecimento – MAPA, Secretaria do Tesouro Nacional – MF e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	Programas geridos por UG da LUJ 2	Conhecer a organização e o funcionamento de ações dos programas Abastecimento Agroalimentar, Áreas Protegidas do Brasil e Probacias

						Renováveis – IBAMA/MMA		

Total de fiscalizações iniciadas no período de 10 a 16/3/2006:

Auditorias: 3
Inspeções: 6
Levantamentos: 16
Monitoramentos: 2

ANEXO II DA ATA Nº 11, DE 22 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS RELACIONADOS

Relações de Processos organizadas pelos respectivos Relatores e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos nºs 321 a 330 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA (Relação nº 6/2006):

RELAÇÃO Nº 6/2006 - Plenário
Gabinete do Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Relação dos processos submetidos ao Plenário, para votação, na forma do art. 143 do Regimento Interno.

Relator: Marcos Vinicios Vilaça

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACÓRDÃO Nº 323/2006 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 22/3/2006, quanto ao(s) processo(s) a seguir relacionado(s), com fundamento no art. 1º da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 143, inciso V; alínea "e", do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em autorizar a prorrogação de prazo solicitada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

MINISTÉRIO DA FAZENDA

01 - TC 014.523/2004-7
Classe de Assunto : V
Entidade(s)/Orgão(s): Caixa Econômica Federal

ACÓRDÃO Nº 324/2006 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 22/3/2006, quanto ao(s) processo(s) a seguir relacionado(s), com fundamento nos arts. 1º, incisos II e IV; 11 e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em mandar fazer a(s) seguinte(s) recomendação(ões) e determinação(ões).

MINISTÉRIO DA FAZENDA

01 - TC 014.263/2005-4
Classe de Assunto : V
Entidade(s)/Orgão(s): Secretaria do Tesouro Nacional

1. Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que promova a criação de Grupo de Trabalho, formado por representantes da própria Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil, da Secretaria de Orçamento Federal- SOF, do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST e das Consultorias Legislativas das Casas do Congresso Nacional, com o objetivo de ajustar os sistemas contábeis de forma a que possam estar aptos a gerar informações para as estatísticas fiscais.

2. Determinar:

2.1 à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que informe ao Tribunal de Contas da União, em até 90 dias, as providências tomadas para o cumprimento do subitem anterior, encaminhando, se for o caso, o plano de trabalho estabelecido para o Grupo;

2.2 ao Banco Central do Brasil a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que:

2.2.1 em até 90 dias, elabore e publique, inclusive em meios eletrônicos de divulgação, Manual que evidencie os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados pela metodologia "Abaixo da Linha" para a apuração das Necessidades de Financiamento do Setor Público e da Dívida Líquida do Setor Público, a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

2.2.2 publique, nas Notas de Imprensa referentes à Política Fiscal, demonstrativo que evidencie, na forma do Anexo III - páginas 237 a 242, informações conciliadas sobre estoques e fluxos relativos aos Ativos Financeiros e às Obrigações que compõem a Dívida Líquida do Setor Público; e

2.2.3 publique, nas Notas de Imprensa referentes à Política Fiscal, demonstrativo que evidencie, para cada um dos ajustes de privatização, patrimoniais, metodológicos e externos, memórias de cálculo e premissas utilizadas para o registro dos respectivos ajustes.

Ata nº 11/2006 – Plenário
Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES (Relações nºs4 e 5/2006):

RELAÇÃO Nº 04/2006
Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues

Processo submetido ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 143, inciso IV, alínea “b”, e § 3º, e 286.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

PEDIDO DE REEXAME

ACÓRDÃO Nº 321/2006-TCU-Plenário

1. Processo TC-015.794/2001-0 (com 56 volumes e 2 anexos)
2. Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Interessados: Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-37) e Carmen Rocha Dias (CPF 133.270.546-49).

4. Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego – TEM.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex e Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: José Carlos da Fonseca (OAB/DF 1.495-A), Paulo Affonso Martins de Oliveira (OAB/DF 29), Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Estenio Campelo (OAB/DF 2.218), Teresa Campelo (OAB/DF 3.037), Beatriz Nunes (OAB/DF 3.964), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359) e Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Acompanhamento, realizado no Ministério do Trabalho e Emprego – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego –, em fase de Pedido de Reexame.
Considerando que, por meio de Acórdão 1.613/2005-TCU-Plenário, foram rejeitadas as razões de justificativa de Nassim Gabriel Mehedff e Carmen Rocha Dias, sendo-lhes impostas multas de R$ 12.000,00 (doze mil reais) e R$ 8.000,00 (oito mil reais), respectivamente;
Considerando que os responsáveis, por intermédio de procurador regularmente constituído, interpuseram, em peça única, expediente denominado "Recurso de Reconsideração";
Considerando que o recurso apropriado à espécie é o Pedido de Reexame;
Considerando que a notificação da decisão ocorreu nos dias 18/11/2005 (em relação à Nassim Gabriel Mehedff) e 23/11/2005 (em relação à Carmen Rocha Dias);
Considerando que o Recurso foi protocolizado no dia 13/12/2005;
Considerando que o prazo para a interposição de Pedido de Reexame é de quinze dias (art. 48 c/c art. 33 da Lei 8.443/92);
Considerando que o disposto no parágrafo único do art. 32 da Lei 8.443/92 e no § 2º do art. 285 do Regimento Interno, este aplicável ao Pedido de Reexame em virtude do parágrafo único do art. 286 do RI/TCU, não autoriza o conhecimento de Pedido de Reexame intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos;
Considerando que a análise do recurso demonstrou que os elementos apresentados não suprem a exigência necessária para que seja relevada a intempestividade;
Considerando o parecer uniforme da Secretaria de Recursos no sentido do não conhecimento do recurso,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, e 48 da Lei 8.443/92 e no parágrafo único do art. 286 c/c o § 2º do art. 285 do Regimento Interno, em:
9.1. não conhecer do Pedido de Reexame;
9.2. dar ciência aos recorrentes do teor deste Acórdão.

Ata nº 11/2006 – Plenário
Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

MARCOS VINICIOS VILAÇA
na Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

RELAÇÃO Nº 05/2006
Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação, na forma dos arts. 134, 135, 137, 138, 140 e 143 do Regimento Interno.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

REPRESENTAÇÃO

ACÓRDÃO Nº 322/2006-TCU-Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, de 22/03/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27, da Lei 8.443/92, c/c o art. 218, parágrafo único, do Regimento Interno, em dar quitação ao Sr. Rogério Amado Barzellay, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, e determinar o arquivamento do processo de cobrança executiva, caso tenha sido constituído, dando ciência à Advocacia-Geral da União:

1. TC-005.434/2000-3 (com 15 anexos e o volume 1)
Classe de Assunto: VII – Representação.
Responsáveis: Carlos Acatauassú Nunes, Diretor-Presidente da Companhia Docas do Pará/CDP e Rogério Amado Barzellay, Superintendente da Ahitar.
Entidade: Administração das Hidrovias do Tocantins e do Araguaia-Ahitar.
Assunto: Representação formulada pela Secex-GO, em razão da publicação, na imprensa, de possíveis irregularidades que estariam ocorrendo na implantação da hidrovia Tocantins-Araguaia.

Ata nº 11/2006 – Plenário
Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

MARCOS VINICIOS VILAÇA
na Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Ministro UBIRATAN AGUIAR (Relação nº 5/2006):

RELAÇÃO Nº 5/2006
Gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V e 105.

Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

ACOMPANHAMENTO

ACÓRDÃO nº 325/TCU-Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 22/03/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I. II e IV; 41 a 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, II e VII; 230 a 233; 243; 246; 249 a 252; 256 e 257 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o processo abaixo relacionado:

01 - TC 010.302/2001-3
Classe de Assunto: V
Entidades: Ministério do Trabalho e Emprego e Governo do Estado da Bahia
Interessada: Secretaria Federal de Controle Interno - SFC/CGU

MONITORAMENTO

ACÓRDÃO nº 326/TCU-Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 22/03/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I, II e IV; 41 a 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, II e VII; 230 a 233; 243; 246; 249 a 252; 256 e 257 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o processo abaixo relacionado e dar ciência desta deliberação, bem como da instrução de fls. 30/34-v.p. à Secretaria de Macroavaliação Governamental - SEMAG e à 2ª SECEX:

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

02 - TC 002.562/2005-0 - c/ 2 anexos
Classe de Assunto: V
Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL
Interessada: Secretaria de Fiscalização de Desestatização - SEFID

Ata nº 11/2006 – Plenário
Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA (Relação nº 25/2006):

RELAÇÃO Nº 25/2006 – TCU –
Gab. Min. Lincoln Magalhães da Rocha

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação, na forma dos arts. 93, 94 e 95, inciso V, 105 e 143 do Regimento Interno.

Relator: Lincoln Magalhães da Rocha

DENÚNCIAS

ACÓRDÃO Nº 327/2006 – TCU – PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 22/3/2006, com fundamento no art.143,inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno, c/c o enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 2.187/2005 - TCU- Plenário Câmara, prolatado na Sessão de 7/12/2005, Ata nº 45/2005, relativamente ao subitem “9.5”, onde se lê: “TC-002.500/2003-3”, leia-se: “002.500/2002-3”, mantendo-se os demais termos do Acórdão ora ratificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1 –TC - -TC-015.087/2001-7.
Classe de Assunto: VII.

Responsáveis: Vicente Joaquim Bogo (Presidente, CPF 338.911.769-53) e Erico André Pegoraro (Superintendente, CPF 065.551.790-15).

Unidade Jurisdicionada: SESCOOP/RS – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei 8.443/92 c/c o art. 66, § 4º da Resolução TCU 136/2000).

REPRESENTAÇÕES

ACÓRDÃO Nº 328/2006 – TCU – PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, em 22/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c os artigos 1º, inciso XXVI; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; e 250, inciso II, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, bem como determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de se efetivar a(s) recomendação(ões) e/ou determinação(ões) propostas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, devendo ser dada ciência ao(s) representante(s):

2 – TC – 004.432/2006-3
Classe de Assunto: VII.
Responsável: João Fernandes de Hollanda Ferreira, CPF (não consta).
Unidade: Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas – TRE/AL.
Interessado: Tribunal de Contas da União.

Determinações:

2.1. ao Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas que:

2.1.1. abstenha-se de promover a lotação precária de servidores efetivos em unidade distinta da que pertence o respectivo cargo, por falta de amparo legal;

2.1.2. na concessão de diárias e meias diárias, observe o disposto na Lei n° 8.112/90 e nas normas regulamentares em vigor editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, abstendo-se de pagar meias diárias em deslocamentos dentro da região metropolitana de Maceió, por contrariar o art. 1°, § 1°, inciso III, e art. 2°, Parágrafo Único, da Resolução TSE n° 22.054/2005;

2.1.3. adote as providências necessárias ao ressarcimento dos valores indevidamente pagos aos servidores Alexandre José Castro de Araújo e Edmilson Santos da Hora, por conta dos pagamentos referentes às Portarias n.ºs 289, de 29/04/2005, e 657, de 21/09/2005, respectivamente, ambas desse Tribunal, por envolverem pagamentos de meias diárias em deslocamentos dentro da região metropolitana de Maceió/AL, o que é vedado pela Resolução TSE n.º 20.251/1998 e pela sua sucessora, Resolução TSE n.º 22.054/2005;

2.1.4. abstenha-se de promover a lotação de servidores do quadro efetivo com data retroativa, por falta de amparo legal, e observe que esse procedimento não retira o direito dos servidores envolvidos às diárias e passagens, quando no período entre a posse e a lotação, em objeto de serviço, aí incluída atividade de treinamento, afastarem-se da sede em caráter eventual ou transitório;

2.1.5. adote as providências necessárias para reavaliar a não concessão de diárias aos servidores de que tratam as Portarias de nºs 298 a 334, de 05/05/2005, procedendo, quando pertinente e devido, ao pagamento de diárias aos beneficiários nos atos de lotação, com efeito retroativo, em localidades diferentes daquela onde foi realizado o treinamento dos empossados;

2.2. à Coordenadoria de Controle Interno do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas que acompanhe o cumprimento das determinações acima, fazendo constar na próxima tomada de contas do TRE/AL, informações sobre as providências adotadas.

2.3. à Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas que dê ciência à Ouvidoria deste TCU da presente deliberação, encaminhando-lhe cópia da instrução de f. 118/125 dos autos.

Ata nº 11/2006 – Plenário
Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Auditor MARCOS BEMQUERER COSTA (Relação nº 37/2006):

RELAÇÃO Nº 37/2006
Gabinete do Auditor MARCOS BEMQUERER COSTA

Relação de processos submetida ao Plenário, para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V, e 105 e 143 do Regimento Interno/TCU.

Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa

REPRESENTAÇÃO

ACÓRDÃO Nº 329/2006 – TCU – PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 22/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso IV; e 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação às responsáveis, Sr^as^. Raquel Orlando de Almeida e Vera Lúcia Veiga de Souza, ante o recolhimento integral das multas que lhes foram imputadas mediante o subitem 8.2 do Acórdão n.º 345/2002 – TCU – Plenário, Sessão de 25/9/2002, Ata n.º 35/2002, confirmada pelos Acórdão n.º 510/2005 – TCU – Plenário e 1.361/2005 – TCU – Plenário, e determinar o arquivamento do presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Ministério do Trabalho e Emprego

1. TC-650.250/1998-2 (com 8 volumes e 3 anexos).
Classe de Assunto: VII
Responsáveis: Raquel Orlando de Almeida, CPF n. 111.563.168-39, Vera Lúcia Veiga de Souza, CPF n. 290.743.719-49, e outros.
Entidade: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro.

Sra. Raquel Orlando de Almeida:
Valor original da multa: R$ 7.000,00 Data de origem da multa: 25/9/2002
Valor recolhido: R$ 8.738,10 Data do recolhimento: 9/11/2005

Sra. Vera Lúcia Veiga de Souza:
Valor original da multa: R$ 7.000,00 Data de origem da multa: 25/9/2002
Valor recolhido: R$ 8.738,10 Data do recolhimento: 8/11/2005

ACÓRDÃO Nº 330/2006 – TCU – PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 22/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 c/c os arts. 143, inciso V, alínea **a,** 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, e no art. 27 da Resolução TCU n.º 136/2000, em conhecer da presente representação, promovendo-se, em seguida, o apensamento dos presentes autos ao TC-020.513/2005-4 (Monitoramento),

sem prejuízo de que seja dada ciência desta deliberação à representante e à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

1. TC-001.856/2006-3
Classe de Assunto: VII
Interessada: Polis Informática Ltda.
Órgão: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC.

Ata nº 11/2006 – Plenário
Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 11, DE 22 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios e votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos aprovados de nºs 331, 332, 334, 336, 337, 339 a 344 e 346 a 361, 363 e 364, acompanhados de pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 000.870/2006-8
Natureza: Recurso de Agravo
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – Gerência Executiva em Mossoró/RN
Interessada: PROJETAR Comércio Instalações e Serviços Ltda.
Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: Representação com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Recurso de agravo contra a adoção de medida cautelar que, à vista de indícios de irregularidades, obstou o seguimento de pregão eletrônico para a contratação de empresa de assistência técnica e manutenção de aparelhos de ar condicionado do tipo "self-contained", com o fornecimento de peças. Conhecimento. Procedência parcial. Licitude da utilização da modalidade de pregão eletrônico para a contratação de serviços de engenharia, à luz do art. 6º do Decreto nº 5.450/2005. Empresa vencedora constituída por quem está impedido legalmente de exercer a mercancia (art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/93). Reforma da decisão agravada para se manter excepcionalmente a execução do contrato firmado, até que se proceda a um novo certame.

RELATÓRIO

Adoto como parte do presente processo a zelosa instrução de fls. 286-295, **verbis**:

"Trata-se de Representação formulada pela empresa PROJETAR - Comércio Instalações e Serviços Ltda. contra atos praticados pela Gerência Executiva do INSS - Mossoró/RN, com relação ao Pregão Eletrônico nº 06/2005, o qual tinha por objeto a contratação de empresa para execução de

serviços de assistência técnica e manutenção, em caráter preventivo e corretivo, de aparelhos de ar condicionado tipo self contained. Foi solicitada, pela interessada, a adoção de medida cautelar para suspender os efeitos do citado certame licitatório e posterior anulação.

1.1. Participaram da licitação supracitada somente duas empresas: PROJETAR - Comércio Instalações e Serviços Ltda e Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda.

I – HISTÓRICO

2. A empresa PROJETAR - Comércio Instalações e Serviços Ltda. encaminhou, em 04/01/2006, a título de Representação de que trata o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, os elementos constantes do volume principal e volumes 1 e 2, apontando, quanto ao Pregão Eletrônico nº 06/2005 realizado pela Gerência Executiva do INSS - Mossoró/RN, as irregularidades abaixo sintetizadas:

a) inadequação da modalidade Pregão, que contrariou o art. 5º do Decreto nº 3.555/2005 e a Decisão nº 557/2002 – TCU-Plenário, uma vez que o objeto da licitação refere-se à prestação de serviços de engenharia;

b) aceitação de documentos irregulares apresentados pela licitante vencedora, Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda., tais como atestado emitido pela Gerência Executiva do INSS em Natal/RN (fl. 369 – vol. 1) e a correspondente Certidão de Acervo Técnico emitida pelo CREA/RN (361/363 – vol 1), ambos em nome da empresa Walne de Oliveira ME, que não participou do certame licitatório;

c) infringência ao disposto no art. 9º da Lei nº 8.666/93, ante a participação, como sócio da empresa licitante Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda, o Sr. Walne de Oliveira, servidor público lotado no Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET/RN; e

d) incorreta inabilitação da licitante PROJETAR - Comércio Instalações e Serviços Ltda, sob a alegação de não ter apresentado atestado de capacidade técnica profissional registrado no CREA, bem como não ter encaminhado, na data prevista, as guias da Previdência Social (GPS) e de Informação da Previdência Social (GFIP).

3. Por meio do Despacho de fls. 497/498 – vol. 2, o Exmº Ministro Benjamin Zymler, na Presidência deste Tribunal, acolhendo a proposta desta Unidade Técnica, constante às fls. 493/495 – vol. 2, determinou que se autuasse as peças como Representação e, como medida cautelar, que a Gerência Executiva do INSS em Mossoró/RN – GEXMOS suspendesse de imediato os procedimentos relativos ao Pregão Eletrônico nº 006/2005, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 276 do RI/TCU. Determinou, ainda, que esta SECEX promovesse a oitiva dos responsáveis pelo procedimento licitatório para apresentação dos esclarecimentos pertinentes.

4. Foram promovidas as audiências do Sr. Francisco Canindé da Silva, Gerente-Executivo da GEXMOS, e do Sr. Clístenes Barros de Oliveira, Pregoeiro Oficial, conforme Ofícios SECEX/RN nºs 008/2006 e 009/2006 (fls. 500/503-vol.2).

5. Insatisfeita com a medida cautelar, a GEXMOS, por meio do agravo previsto no art. 289 do RI/TCU, constante do Anexo 1 e seu volume, requereu o efeito suspensivo, tendo sido esse pedido negado pelo Presidente deste Tribunal, nos termos do Despacho exarado em 30/01/2006 (fl. 281 – vol.1 do Anexo 1). Na ocasião, foi determinada a remessa dos autos à SECEX/RN, para emissão de parecer conclusivo sobre os argumentos apresentados no agravo.

6. Foram, ainda, acostados aos autos as razões de justificativa referentes aos Ofícios SECEX/RN nºs 008/2006 e 009/2006(fls. 04/23 - Anexo 2), assinadas por ambos os responsáveis (fl. 29 - Anexo 2), que apresentam o mesmo teor do agravo (fls.02/23 – anexo 1).

7.

ANÁLISE DO AGRAVO

8. Visando suspender os efeitos do Despacho do Presidente desta Corte de Contas (fl. 281 – vol.1 do Anexo 1) e, ainda, reformá-lo, a GEXMOS, por meio do Procurador Federal em exercício junto à PFE/INSS/Mossoró-RN, apresentou às fls. 02/23 – anexo 1 os fundamentos, a seguir sintetizados, que refutam as supostas irregularidades apontadas na Representação formulada pela PROJETAR – Comércio, Instalações e Serviços Ltda.:

*8.1. **Irregularidade**: infringência ao princípio da legalidade, isso porque, estando os serviços de operação e manutenção de aparelhos de ar-condicionado enquadrados como de engenharia (e não serviços comuns), a própria legislação do pregão vedaria tal espécie de contratação (art. 5º do Decreto*

nº 3.555/2000), procedimento este também condenado em precedente jurisprudencial desta Corte de Contas (Decisão nº 557/2002-TCU-Plenário, cópia em anexo).

8.1.1. ***Fundamentos apresentados****:*

- embora tenha o Decreto 3.555/2000 proibido, em seu art. 5º, a adoção do pregão nas ***obras e serviços de engenharia****, o novo decreto (Decreto nº 5.450/2005), em seu art.6º, passou a permitir a adoção dessa modalidade licitatória, em sua forma eletrônica, para a contratação de serviços de engenharia, uma vez que só exclui as* ***obras de engenharia,*** *as locações imobiliárias e alienações em geral;*

- 'com base na evolução normativa, o Ministério do Planejamento fixou entendimento acerca da possibilidade de adoção do Pregão Eletrônico para serviços de engenharia', segundo revela notícia extraída do sítio COMPRASNET, daquele Ministério;

- a possibilidade de contratação de serviços de engenharia através de pregão vem sendo também defendida no meio jurídico, como demonstra os artigos da Drª Adriana Maurano, Procuradora do Município de São Paulo, e de Vera Scarpinella, autora do livro 'Licitação na Modalidade de Pregão' (itens 11 e 12 do doc. de fls. 02/23 do Anexo 1);

- vários entes da Administração Pública Federal vêm adotando a referida modalidade licitatória para serviços análogos aos do objeto do Pregão em exame, tais como: o Supremo Tribunal Federal (Pregão Eletrônico nº 20/2005- Serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva das instalações prediais do STF, englobando entre outros serviços o de manutenção em instalações elétricas, telefônicas, de dados, de som e de ar-condicionado); o Superior Tribunal Militar (Pregão Eletrônico nº 56/2005 – serviços de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar condicionado do tipo janela e SPLIT System); o Ministério da Educação (Pregão Eletrônico nº 29/2005 – serviços de engenharia, com fornecimento de materiais, continuados, visando à manutenção preventiva e corretiva de um andaime eletromecânico móvel, autopropulsor, suspenso), e o CEFET/PE (Pregão Eletrônico nº 38/2005 – prestação de serviços de recuperação do prédio pertencente ao CEFET/PE);

- a Primeira Câmara do TCU, no Acórdão 817/2005, ao apreciar matéria análoga, acatou o Voto do Ministro-Relator, Valmir Campelo, no qual está enfatizado que 'as normas regulamentares que proíbem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum .'

8.1.2. ***Análise****: De fato, enquanto o Decreto nº 3.555, de 08/08/2000, que regulamenta a licitação na modalidade Pregão, exclui, em seu art. 5º, as contratações de obras e serviços de engenharia, da citada modalidade, o Decreto nº 5.450, de 31/05/2005, que regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, apenas exclui, em seu art. 6º, as contratações de obras de engenharia, senão vejamos:*

Art. 5º do Decreto nº 3.555/2000: 'A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de ***obras e serviços de engenharia****, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração' (destacamos).*

Art. 6º do Decreto nº 5.450/2005: 'A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de ***obras de engenharia****, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral' (destacamos).*

8.1.2.1. Destarte, ou se admite que houve evolução na legislação no sentido de abranger um maior número de contratações por meio da licitação na modalidade de Pregão, contemplando, desta feita, os serviços de engenharia, ou que os dois comandos normativos têm interpretações conflitantes. Das duas formas, não caberia penalizar a GEXMOS por optar pela licitação na modalidade Pregão para contratação de empresa para execução de serviços de assistência técnica e manutenção, em caráter preventivo e corretivo, de aparelhos de ar condicionado, mesmo que enquadrássemos tais serviços como 'serviço de engenharia'.

8.1.2.2. Ressalte-se que os serviços que envolvem manutenção em condicionadores de ar, vêm levantando discussões sobre seu enquadramento, se como 'serviço comum' (serviço de manutenção de Bens Móveis/Imóveis)', ou como 'serviço de engenharia'. Creio que no caso ora em exame, a melhor classificação do objeto da licitação seria em 'serviço de engenharia', tendo em vista as exigências contidas no Edital nº 006/2005, tais como: certidão de registro emitida pelo CREA de que a empresa possui em seu quadro um engenheiro mecânico; atestados de capacidade técnica, registrados no CREA e certidões de acervo técnico emitidos pelo CREA (fls. 25/51 – Anexo 1).

8.1.2.3. Foi mencionado pela empresa-representante o descumprimento, por parte da GEXMOS, da Decisão nº 557/2002 – TCU-Plenário, exarada no processo de Representação contra a Gerência Regional do Ministério da Fazenda –RJ. No entanto, cabe salientar que a referida Decisão foi proferida na Sessão de 22/05/2002, portanto anteriormente à edição do Decreto nº 5.450/2005. Ademais, mesmo antes da publicação dessa norma regulamentadora, percebe-se que não era pacífico o entendimento deste Tribunal sobre a possibilidade de licitar serviços de engenharia na modalidade Pregão, como se verifica do Acórdão 195/2003-Plenário, de cujo Voto do Ministro-Relator, Augusto Sherman Cavalcanti, extraímos os seguintes trechos:

'...

3. No entanto, após haver analisado os autos, manifesto minha discordância quanto a esta proposta de multa ao responsável por entender que suas razões de justificativa foram suficientes para afastar as condutas, antes tidas como irregulares pela Secex-RO junto ao contrato firmado com a TJ RETÍFICA, particularmente no que diz respeito à fuga de modalidade de licitação, à falta de parcelamento do objeto, à ocorrência de subcontratação indevida e configuração de ato antieconômico aos cofres públicos.

4.Com respeito à classificação de serviços de manutenção como sendo 'serviço de engenharia', o que poderia conduzir à fuga da modalidade de licitação, não há jurisprudência pacificada. Na jurisprudência do TCU, verificamos que serviços de manutenção de ar-condicionado, mesmo aqueles realizados por técnicos de nível médio, porque fiscalizados pelo Crea, foram considerados como serviços de engenharia para fins da Lei nº 8.666/93, como se vê na Decisão 557/2002 - Plenário, relatada pelo eminente Ministro Benjamim Zymler: ' (...)'

5. (...)

6. Noutra decisão, entretanto, o Tribunal entendeu que serviços de manutenção de equipamentos de raios x não poderiam ser considerados 'serviços de engenharia', podendo assim serem licitados na modalidade 'pregão'.

7.Essas duas decisões antagônicas, apesar de fazerem referência à possibilidade ou não de licitar serviços de engenharia na modalidade 'pregão', demonstram claramente a indefinição objetiva do que seja 'serviço de engenharia'.

8.É de ver que, se considerarmos a orientação da Decisão 557/2002, caberia razão ao responsável quando alega que serviços de manutenção de automóveis são 'serviços de engenharia' para fins da Lei nº 8.666/93, uma vez que tais serviços também são fiscalizados pelo Crea, conforme estabelecem a Resolução Confea nº 218/73 e Decisões Normativas Confea nºs 40 e 41/92.

9.Não satisfeito em pesquisar este assunto na jurisprudência desta Casa, consultei diversos doutrinadores e constatei que nenhum traz a definição objetiva e clara do que seja 'serviço de engenharia', portanto, do ponto de vista doutrinário, concluo que permanece o impasse'.

8.1.2.4. Cabe, ainda, ressaltar que a PROJETAR - Comércio Instalações e Serviços Ltda poderia, nos termos do art. 41, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e do item 4 do Edital nº 06/2005, impugnar perante a GEXMOS, antes da abertura da sessão pública, os termos do edital de licitação, já que entendia como inaplicável aquela modalidade licitatória, no entanto não o fez, preferindo contestar, por meio de Representação a este Tribunal, quando se viu desclassificada.

8.1.2.5.Ante o exposto acima, quanto à realização do Pregão, por meio eletrônico, para a contratação de empresa para execução de serviços de assistência técnica e manutenção, em caráter preventivo e corretivo, de aparelhos de ar condicionado tipo self contained, acatamos os argumentos apresentados pela GEXMOS.

*8.2. **Irregularidade**: foram aceitos, pelos Pregoeiro responsável, declarações irregulares apresentadas pela licitante vencedora, sendo exemplos os atestados emitidos pela Gerência Executiva do INSS em Natal/RN (datados de 19/02/2002), os quais, em vez de estarem em nome da vencedora – Bom Frio Serviços Técnicos Ltda – apresentaram o nome da empresa Walne de Oliveira-ME.*

*8.2.1. **Fundamentos apresentados**: em que pese a empresa Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda., cujo um dos sócios é o Engº Walne de Oliveira, ter apresentado atestado de capacitação em nome de outra empresa (Walne de Oliveira-ME), 'juntou também mais 2 (dois) atestados com a mesma finalidade, desta vez em seu nome (Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda.)', acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico, constantes às fls. 73 e 75/77 – anexo 1, portanto atendendo a alínea 'e' do item 7.4 do Edital nº 06/2005.*

*8.2.2. **Análise**: verifica-se dos autos que, de fato, a empresa Bom Frio encaminhou outros Atestados de Capacidade Técnica que atendem o item 7.4, alínea 'e', do citado edital, portanto não*

poderia ser considerada inabilitada por esse fundamento. Assim, a irregularidade apontada pela representante não procede.

*8.3. **Irregularidade**: ser o sócio da empresa vencedora e seu responsável técnico – Engº Walne de Oliveira – também servidor público federal, supostamente ocupando função junto ao CEFET/RN, com dedicação integral, em desobediência ao art. 9º da Lei nº 8.666/93.*

*8.3.1. **Fundamentos apresentados**: não houve infringência ao art. 9º da Lei nº 8.666/93 uma vez que a proibição ali mencionada diz respeito a servidor de órgão ou entidade contratante, 'o que não é o caso, tendo em vista que, como afirmado pela representante, o Sr. Walne de Oliveira seria servidor do CEFET/RN e não do Instituto Nacional do seguro Social/INSS'.*

*8.3.2. **Análise**: verificamos, conforme documento extraído do SIAPE (fls. 284/285 – vol. 1 do anexo 1), que o Sr. Walne de Oliveira é, de feito, servidor do CEFET/RN, ocupando o cargo de Professor de 1º e 2º grau, com dedicação exclusiva. No entanto, não sendo o Sr. Walne, sócio da empresa Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda., servidor do INSS, órgão contratante, estaria permitida sua participação no processo licitatório.*

8.3.2.1. Fazendo um exame mais detalhado do Contrato Social e aditivo da mencionada empresa (fls. 107/115 – anexo 1), observamos que o Sr. Walne de Oliveira, além de sócio, é o seu administrador. De acordo com o disposto no art. 117, inciso X, do Regimento Jurídico dos Servidores Públicos, é proibida a participação do servidor na gerência ou administração de empresa privada. Desse modo, em que pese não ter havido um descumprimento direto da Lei de Licitações, o procedimento licitatório e o contrato dele decorrente têm vício de representação.

8.3.2.2. Não há indícios nos autos que a GEXMOS tinha conhecimento de que o sócio-administrador da firma vencedora do certame era servidor público, por isso, entendemos não cabível punição ao gestor ou ao pregoeiro, mas se faz pertinente determinação ao Órgão, nos termos expostos no subitem 10.1 desta Instrução.

*8.4. **Irregularidade**: ter sido incorreta a inabilitação na empresa-representante, sob a alegação de ela não ter apresentado atestado de capacidade técnica de profissional registrado no CREA/RN, bem como por não ter acostado, na data aprazada, as Guias da Previdência Social (GPS) e de Informação da Previdência Social (GFIP), conforme exigências do Edital.*

*8.4.1. **Fundamentos apresentados**:*

- os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa PROJETAR - Comércio Instalações e Serviços Ltda não mencionam o nome do profissional responsável pelos serviços, nem apresentam carimbo ou outra forma de comprovação de registro no CREA;

- as Certidões de Acervo Técnico apresentadas 'não correspondem aos serviços atestados nos documentos citados acima', uma vez que não se relacionam ao profissional apontado como responsável técnico', conforme determina subitem 7.4 do edital, nem poderiam ser substituídas por outro documento, por falta de previsão editalícia;

- a empresa admitiu que não houve emissão de certidão por atraso do CREA, ficando impossibilitada de encaminhar via fax;

- quanto à não apresentação das guias GPS e GFIP, o argumento sustentado pela empresa licitante de que não as possuía pelo fato de o Engenheiro responsável ter sido admitido a menos de um mês não procede, uma vez que tal profissional já firmara Contrato de Prestação de Serviços com a citada empresa desde 26/07/2005, o que a obriga 'a prestar as devidas informações em GFIP e efetuar os respectivos recolhimentos na GPS nas competências do efetivo pagamento ou crédito da remuneração do profissional;

- citando Marçal Justen Filho, em sua obra 'Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico': 'O licitante cujo lance foi vendedor terá o ônus de transmitir por via de sistema de tipo fac-símile os documentos comprobatórios dos requisitos de participação'.

*8.4.2. **Análise:** De fato, a inabilitação da empresa PROJETAR foi correta. Em seu relatório de fls. 119/122 – Anexo 1, o Pregoeiro Oficial considerou que a citada empresa não atendeu ao subitem 7.4, alíneas 'e' e 'f', do Edital nº 006/2005. Efetivamente, a empresa não apresentou, na data aprazada, os documentos originais ali exigidos, quais sejam: atestado(s) de capacitação técnico-profissional, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico; Guia da Previdência Social (GPS) e Guia do FGTS e da informação da Previdência Social (GFIP).*

8.4.2.1. As alegações oferecidas pela licitante, de que a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, emitida pelo CREA, comprova que o profissional possuía acervo técnico, de que não houve emissão de certidão, por atraso do CREA, e de que não apresentou a GPS e a GFIP, por ter sido a carteira de trabalho do engenheiro assinada a menos de um mês (note-se que o mesmo já possuía Contrato de Prestação de Serviços com a empresa), não estavam aptas a mudar o entendimento firmado pelo pregoeiro. Aceitar tais argumentos seria, sim, descumprir os ditames do edital, e, por conseguinte, estar sujeito as penalidades previstas na Lei nº 8.666/93.

III – OUTRAS CONSIDERAÇÕES

9. Ao final das razões expostas no agravo, a GEXMOS, informa que o contrato de prestação de serviços de assistência técnica em aparelhos de ar condicionado das suas unidades operacionais, pertinente ao Pregão Eletrônico nº 006/2005, foi assinado no dia 15/12/2005 (fls. 145/154 – anexo 1), publicado no D.O.U de 21/12/2005, portanto, antes de ter sido interposta a Representação formulada pela PROJETAR.

9.1. Ressalta, ainda, o perigo da paralisação dos serviços de manutenção, que poderá acarretar atraso nas atividades diárias da Autarquia, caso ocorra danificação nos aparelhos de ar-condicionado.

10. Entendemos desnecessária a análise das razões de justificativa apresentadas pelo responsável, constante do Anexo 2, haja vista tratarem-se de razões idênticas às apresentadas no Agravo ora em exame, cujo exame produziria a mesma conclusão. Note-se que apenas foi acrescentado o tópico 'Da necessidade de suspensão da medida cautelar' (fl. 17 – anexo 2), que não vem modificar o entendimento de mérito destes autos. Naquele tópico, a GEXMOS, reforçando o iminente prejuízo decorrente da falta de manutenção nos aparelhos do ar-condicionado, lembra que poderá ocorrer paralisação dos serviços, ante as elevadas temperaturas enfrentadas pela Região Nordeste. Lembra, ainda, que o contrato já fora assinado, invocando o art. 71, § 1º, da Constituição, que assim dispõe:

'Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

§ 1º . No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis'

10.1. Ora, o Supremo Tribunal Federal ao decidir no MS 23.550, assim se manifestou:

'O Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou'. (MS 23.550, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 31/10/01).

10.2. Assim, o TCU, ao adotar a medida cautelar suspendendo os procedimentos relativos ao Pregão nº 006/2005, agiu em conformidade com o estabelecido na Carta Magna.

11. Os Benefícios das Ações do Controle Externo advindos desta Representação inserem-se no grupo Melhorias, em face de produzir ao seguintes resultados positivos:

- exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade e incremento na confiança dos cidadãos nas instituições públicas, ante a tempestiva atuação do TCU, inclusive com a adoção de medida cautelar;

- fornecimento de subsídios para atuação de autoridades do Poder Executivo e melhoria na organização administrativa, com o encaminhamento de informações ao Ministério do Planejamento, com vista à formulação de orientação sobre à aplicabilidade da licitação na modalidade Pregão, e ao CEFET/RN, com vista à adoção de providências quanto à participação de um servidor em administração de empresa privada, o que contraria a Lei nº 8.112/90;

- melhoria nos controles internos, uma vez que a Unidade analisará com mais acuidade à documentação pertinente aos processos licitatórios.

IV- CONCLUSÃO

12. Pela análise expendida no item 7 desta Instrução, acatamos, em parte, as razões apresentadas pela GEXMOS no agravo de fls. 02/23 – anexo 1, uma vez que, com relação a empresa Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda., ficou constatado vício de representação, dado que o Sr. Walne de Oliveira,

servidor de uma instituição pública federal, não poderia, nos termos da Lei nº 8.112/90, participar da administração de uma empresa privada.

12.1. Considerando que não restou caracterizado direcionamento na licitação, ou qualquer outro ato doloso; considerando que se pode admitir a realização da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, para serviços de engenharia, ante as vicissitudes da matéria; considerando que não houve descumprimento da Lei nº 8.666/93 ou do Edital nº 006/2005, como suscitou a empresa-representante; considerando que houve participação de apenas duas firmas no procedimento licitatório ora em exame - Bom Frio e Projetar -, tendo sido esta última inabilitada, entendemos oportuno, para que não seja prejudicado o andamento dos serviços já contratados, que este Tribunal determine à GEXMOS para que mantenha, excepcionalmente, o Contrato nº 34/2005, firmado com a empresa Bom Frio – Serviços Técnicos Ltda., somente pelo prazo estritamente necessário para a realização de outro certame licitatório para a contratação de empresa para execução de serviços de assistência técnica e manutenção, em caráter preventivo e corretivo, de aparelhos de ar condicionado tipo self contained.

13. Diante do exposto, submetemos os autos a apreciação do Exmo. Ministro-Relator Guilherme Palmeira, propondo:

I- acatar, em parte, as razões expostas no Agravo, interposto pela Gerência Executiva do INSS - Mossoró/RN, constante do Anexo 1 destes autos;

II- considerar procedente, em parte, a Representação formulada pela PROJETAR - Comércio Instalações e Serviços Ltda.;

III- determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que expeça uma orientação normativa com vistas à nortear os procedimentos decorrentes do preceituado no art. 5º do Decreto nº 3.555/2000 e no art. 6º do Decreto nº 5.450/2005, haja vista à divergência de interpretação, relativamente com relação aos serviços de engenharia, verificada em órgãos da administração pública;

IV- determinar à Gerência Executiva do INSS - Mossoró/RN, com fulcro nos arts. 237 e 250, inciso II, do RI/TCU, que;

a) mantenha, excepcionalmente, o Contrato nº 34/2005, firmado com a empresa Bom Frio – Serviços Técnicos Ltda., somente pelo prazo estritamente necessário para a realização de outro certame licitatório para a contratação de empresa para execução de serviços de assistência técnica e manutenção, em caráter preventivo e corretivo, de aparelhos de ar condicionado tipo self contained, haja vista estar o citado contrato com vício de representação, uma vez que o administrador da empresa é servidor público federal, o que contraria o art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90;

b) não utilize a modalidade de licitação 'Pregão' para contratação de serviços de engenharia, até que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão expeça orientação normativa sobre a matéria; e

c) informe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias sobre as medidas adotadas para o cumprimento da determinação constante da alínea 'a' acima;

V- enviar cópia do Relatório, Voto e Decisão que vier a ser proferida pelo TCU à representante, PROJETAR - Comércio Instalações e Serviços Ltda;

VI- comunicar ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte – CEFET/RN, para as providências cabíveis, que o servidor Walne de Oliveira, Professor de 1º e 2º grau, mantém participação na administração de empresa privada, Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda, vedada pelo o art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90; e

VII- *proceder à apensação da presente representação às contas do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, relativas ao exercício de 2005".*

Por meio de despacho de fl. 296, o ilustre Secretário de Controle Externo substituto anui ao posicionamento acima transcrito.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, deve-se consignar que o presente agravo cumpre todos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 282 e 289 do Regimento Interno. Por esta razão, ratificando os termos do despacho de fl. 281, entendo ser possível seu conhecimento.

Das circunstâncias e razões consignadas na instrução, elaborada com base nas alegações da representante e nas razões apresentadas pela recorrente, conclui-se que o presente recurso logrou demonstrar procedência apenas parcial.

De fato, estava em vigor à época do certame o Decreto nº 5.450, de 31/05/2005, em cujo art. 6º está prescrito que "*a licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral*". Considerando que serviços de assistência técnica e manutenção de aparelhos de ar condicionado efetivamente não se enquadram em nenhuma das hipóteses previstas naquele regulamento, deduz-se que a modalidade de pregão eletrônico é aplicável ao caso em exame, não obstante isso contrariar entendimento consignado na Decisão Plenária nº 557/2002, cujo arrimo foi o derrogado Decreto nº 3.555, de 08/08/2000.

Ademais, constatou-se que a empresa vencedora apresentou corretamente a documentação relativa à capacidade técnica requerida no edital e na legislação, afastando a certeza da licitude da inabilitação por esse motivo. O mesmo não aconteceu, no entanto, com a própria autora da presente Representação, à vista das várias impropriedades e mesmo da ausência de documentos de capacitação técnica e jurídica constatadas, tudo levando a inferir que a habilitação da empresa vencedora e a inabilitação da empresa representante foram corretas.

Todavia, verificou-se que o sócio e responsável técnico da Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda. é ocupante de cargo público no CEFET/RN, revelando, além de um ilícito administrativo, um vício na constituição da contratada, uma vez que seu quotista e gerente está legalmente impedido de exercer a mercancia, à luz do art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90.

Tal circunstância, a meu ver, seria bastante para se manter a medida cautelar de determinação da suspensão dos procedimentos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 006/2005. O fato de já se ter firmado a avença, cumulado com a conhecida e improcedente argumentação de que o Tribunal de Contas da União não tem competência para determinar a anulação de contratos, não possuiriam o condão de, por si sós, revogar a decisão cautelar agravada.

Merece atenção apenas o argumento de que a interrupção dos serviços prestados pela licitante vencedora pode trazer a descontinuidade da prestação de serviços públicos que reputo essenciais, sobretudo para a maioria sofrida da população que depende de proventos de aposentadoria, pensões e outros benefícios previdenciários.

Assim, em observância ao princípio da continuidade do serviço público, acolho a proposta de manter o contrato firmado pelo prazo estritamente necessário para que se proceda a uma nova licitação.

Quanto às demais determinações e propostas de encaminhamento, consignadas nos itens II; III; IV, "b" e "c"; e VII do Relatório da unidade técnica, acima transcritos, deixo de acolhê-las, por entender que extrapolam o âmbito do juízo de mérito do recurso em exame, cabendo apenas ao Relator apreciá-los.

Assim, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

ACÓRDÃO Nº 331/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 000.870/2006-8
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Agravo
3. Interessada: Projetar Comércio Instalações e Serviços Ltda.
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – Gerência Executiva em Mossoró/RN
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RN
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Representação formulada pela PROJETAR Comércio Instalações e Serviços Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, à vista de indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 006/2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente agravo, por preencher os requisitos de admissibilidade fixados nos arts. 282 e 289 do Regimento Interno, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. determinar à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Mossoró/RN que, em caráter excepcional, mantenha a execução do Contrato nº 34/2005, firmado com a empresa Bom Frio - Serviços Técnicos Ltda., somente pelo prazo estritamente necessário para a realização de outro certame, informando a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre as medidas adotadas para o cumprimento da presente determinação;

9.3. comunicar ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte - CEFET/RN os indícios de exercício de comércio por parte do servidor Walne de Oliveira, em afronta ao prescrito no art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90, para que adote das providências cabíveis;

9.4. comunicar o inteiro teor da presente deliberação à representante;

9.5. devolver os presentes autos ao Relator para prosseguimento do exame da matéria.

10. Ata nº 11/2006 - Plenário

11. Data da Sessão: 22/3/2006 - Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0331-11/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Marcos Vinicios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I - PLENÁRIO
TC-003.205/1998-3 (com 1 volume e 2 anexos)
Apenso: TC-015.043/1997-5 (com 2 volumes)
Natureza: Recurso de Revisão
Unidade: Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho
Responsáveis: João da Cruz Naves (ex-Coordenador-Geral) e Lilian de Azevedo Gonçalves (ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação)
Recorrente: Ministério Público/TCU

Sumário: Recurso de Revisão. Contas da Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho, do exercício de 1997. Investigação, em processo de representação, de eventual irregularidade na contratação de pessoal terceirizado com base em dispensa de licitação fundada em emergência. Recurso que aponta a eventualidade de situação emergencial criada pela falta de oportuna atuação administrativa. Apresentação das contra-razões recursais. Comprovação de que a contratação se deu no contexto de novel legislação, que, extinguindo num primeiro momento os cargos públicos requeridos, posteriormente abriu a possibilidade de supri-los mediante terceirização. Exclusão da responsabilidade da ex-Presidente da Comissão de Licitação, por não haver praticado nenhum ato relacionado à contratação. Acolhimento das contra-razões recursais aduzidas pelo outro gestor. Conhecimento e improvimento do recurso. Ciência.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público/TCU contra o acórdão proferido mediante a Relação nº 29/99 da 2ª Câmara (Ata nº 18/99, Sessão de 27/05/99, Ministro-Relator Bento José Bugarin), que julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis pela gestão da Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho, atinentes ao exercício de 1997.

2. Fundamenta o presente recurso a irregularidade incorrida na dispensa de licitação para contratação emergencial da empresa Ajato Administração e Serviços Ltda. (Contrato nº 33/97), com vistas à prestação de serviços de telecomunicação, recepção e apoio administrativo, de acordo com o apurado no processo de representação TC-015.043/1997-5.

3. Após ouvidos em audiência os responsáveis João da Cruz Naves (ex-Coordenador-Geral) e Lilian de Azevedo Gonçalves (ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação), e analisadas as suas razões de justificativa, com proposta de rejeição, o Tribunal não pôde concluir o julgamento de mérito e cominar, se fosse o caso, a sanção de multa no referido processo, diante da vedação contida no art. 206 do Regimento Interno.

4. Dessa maneira, por meio do Acórdão nº 1.430/2003-Plenário, foi determinado o apensamento do TC-015.043/1997-5 às presentes contas, para que estas eventualmente viessem a ser reabertas, a pedido do Ministério Público/TCU, propiciando a apreciação da irregularidade apontada.

5. Com tal propósito, o Ministério Público/TCU formulou este recurso de revisão, no qual expõe o seguinte (fls. 1/2 do vol. 1 do TC-003.205/1998-3):

“(...)

Como bem ressalta a Unidade Instrutiva nos autos do TC-015.043/1997-5, as justificativas apresentadas pelos responsáveis para a contratação emergencial da empresa Ajato Administração e Serviços Ltda., mediante dispensa de licitação, quais sejam, ‘esvaziamento da administração desde 1990, com o advento da disponibilidade, diversas fusões e separações do MTb e, principalmente, com o Plano de Demissão Voluntária (PDV)’ [grifei], não merecem prosperar. Ao revés, evidenciam falta de planejamento administrativo, haja vista o longo tempo decorrido – desde 1990 – para a adoção das providências necessárias.

Não se pode perder de perspectiva que, além da adoção das formalidades previstas no artigo 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, é pressuposto da aplicação do caso de dispensa preconizado no artigo 24, inciso IV, da mencionada lei, que a situação adversa, dada como de emergência, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação. Definitivamente, não foi o que se verificou no caso em comento.

Não se está aqui, cabe frisar, a olvidar que a terceirização mediante contratação de empresa prestadora de serviços relacionados à atividade-meio da Administração federal direta, autárquica e fundacional constitui procedimento previsto no Decreto nº 2.271/97.

A referida norma estabelece que as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão e entidade poderão ser objeto de execução indireta (artigo 1º, ***caput****), preferencialmente as atividades que elenca: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (artigo 1º, § 1º).*

Com efeito, as atividades de recepção e telecomunicações, objeto da contratação sob enfoque, não fazem parte das atividades-fim do órgão. O que não restou devidamente esclarecida, no entanto, foi a contratação da empresa Ajato Administração e Serviços Ltda. sem o prévio e inafastável procedimento licitatório. (...)”

6. Ao final, o Ministério Público/TCU pede que seja reformada a deliberação recorrida, “*julgando-se irregulares as contas do Sr. João Cruz Naves, ex-Coordenador-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho, e da Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves, ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação, aplicando-se-lhes as sanções cabíveis.*”

7. Admitido o recurso (fls. 86/89 do vol. 1), em seguida foi determinada a oitiva dos responsáveis, que aduziram suas contra-razões recursais (fls. 90/94, 109/118 e 120/138). Posteriormente, a Serur instruiu o mérito, conforme adiante transcrito (fls. 144/153):

“(...)

MÉRITO

(...)

ARGUMENTOS DO Sr. JOÃO CRUZ NAVES.

2. ***Argumento:*** *o responsável aduz que, segundo o art. 54 da Lei nº 9.784/99, a Administração Pública tem prazo de cinco anos para anular os atos administrativos; logo haveria ocorrido a decadência, haja vista o contrato ter sido celebrado em 1997.*

***3. Análise:** há por trás da discussão da aplicação ou não da Lei nº 9.784/99 no âmbito do TCU o debate sobre a natureza dos atos praticados pelas Cortes de Contas. Se o entendimento for de que os processos dos Tribunais de Contas são processos administrativos, e, por conseguinte, geram decisões meramente administrativas, ganha força a linha argumentativa que defende a aplicação do prazo decadencial qüinqüenal previsto no **caput** do art. 54 da Lei nº 9.784/99. Ocorre que não parece ter sido esta a natureza que o legislador constituinte quis dar à função de controle, ao insculpir no art. 71 da Carta da República a previsão de um Tribunal específico para analisar as contas dos gestores, e que ensejou lei própria para regular a sua atuação (Lei nº 8.443/92 – Lei Orgânica do TCU), inclusive com a definição de prazos e ritos processuais.*

4. Refuta ainda a pretensão do responsável, não operando em seu benefício, o art. 69 do diploma legal, que exclui de sua incidência os processos administrativos sujeitos a legislação específica, caso típico dos procedimentos sob a competência do TCU. A respeito do tema, o Plenário desta Corte, em resposta à consulta formulada pela Advocacia-Geral da União, prolatou a Decisão nº 1.020/2000, no sentido de que 'a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não tem aplicação obrigatória sobre os processos da competência deste Tribunal de Contas, definida pelo artigo 71 da Constituição Federal, de maneira que, em conseqüência, não cabe argüir acerca da inobservância do artigo 54 da mencionada lei em apreciações de atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões (artigo 71, inciso III, da C.F.)'.

***5.** Acontece que o pacífico entendimento de que aos processos do TCU não se aplica a prescrição qüinqüenal prevista na Lei nº 9.784/99 não soluciona o prazo decadencial. Duas correntes neste Tribunal se contrapõem. Uma defende, na esteira da lição do Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (**in** Tomada de Contas Especial: processo e procedimentos nos tribunais de contas e na Administração Pública), que, por força do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, são imprescritíveis as ações de reparação de dano. A outra é defensora da prescrição de acordo com o prazo máximo previsto no Código Civil, que era de 20 anos, e com a edição do novo Código Civil passou para 10 anos. Sobre essa questão, o Tribunal já se manifestou em diversas ocasiões, sendo oportuno destacar os Acórdãos nºs 414/2004-1ª Câmara, 1.280/2005-1ª Câmara, 8/1997-2ª Câmara, e transcrever o seguinte pronunciamento extraído do Voto condutor do Acórdão nº 1.841/2004-2ª Câmara, que cita o trechos do Acórdão nº 23/2002-Plenário, **verbis**:*

*'15.O assunto é tratado também no relatório do Acórdão nº 23/2002-Plenário, **verbis**:*

'3.2.3. Quanto à prescrição do débito (...)

'12. Assim, feita esta breve preleção, como regra chega-se ao seguinte corolário, no que tange ao binômio prescrição/Estado:

a) as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim de toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, sujeitam-se à prescrição qüinqüenal;

b) as dívidas ativas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim toda e qualquer ação movida pela Fazenda federal, estadual ou municipal, regem-se pela prescrição vintenária;

*c) as dívidas ativas ou passivas da União, dos Estados e dos Municípios, não sujeitas às prescrições ordinárias ou gerais elencadas nas alíneas 'a' e 'b' **supra**, sujeitam-se às denominadas prescrições especiais ou mais curtas, disciplinadas em legislações próprias e específicas.'*

3.2.4. Ante outros julgados que levantaram a questão da imprescritibilidade de créditos da União de natureza não tributária, por meio do Acórdão nº 116/1998, Ata nº 34/1998, o Plenário, acolhendo o voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, consolidou o entendimento de que, enquanto não existir lei específica estabelecendo prazo prescricional, aplica-se a regra geral estabelecida no art. 177 c/c o art. 179 do Código Civil, qual seja, vinte anos para a prescrição de débitos da natureza que ora se examina. (...)'

16. Portanto, na vigência do Código Civil anterior, era pacífico que a prescrição era vintenária. Atualmente, na vigência do novo Código Civil, que em seu art. 205 estabelece que o prazo prescricional é de 10 anos, para os casos em que a lei não houver fixado prazo menor, outro poderá ser o entendimento desta Corte, reduzindo-o ou não para 10 anos. Entretanto, não pode ser acolhida a pretensão de que o prazo seria qüinqüenal.

(...)'

20. Como se vê a alegação de prescrição qüinqüenal é descabida. Não obstante existirem nesta Corte duas correntes, uma defensora da prescrição de acordo com o prazo máximo previsto no Código Civil (atualmente, 10 anos - art. 205) e outra pela imprescritibilidade das ações para ressarcimento de

prejuízos causados ao Erário, no caso presente não se teria implementada a prescrição sob a ótica de nenhuma das duas vertentes, vez que desde 1998, ou seja, 4 anos após o encerramento da bolsa, o CNPq vem empreendendo ações no sentido de obter a devolução dos recursos relativos à bolsa concedida à Sra. Cristina Fortes Lindau'.

***12.** Ademais, mesmo que a discussão ficasse adstrita ao prazos qüinqüenal, e esse fosse pacífico, não assistiria razão ao recorrente. As contas de 1997 foram julgadas por relação em 27/05/99 (deliberação publicada no DOU em 14/06/99), e o Recurso de Revisão foi apresentado em 01/08/2003, logo, dentro do prazo qüinqüenal obrigatório entre a publicação da decisão recorrida e a interposição do recurso. É o que se depreende do **caput** do art. 35 c/c o inciso III do art. 30 da Lei nº 8.443/92.*

***13.** Posto isso, este argumento não deve prosperar.*

***14. Argumento:** o responsável afirma que cumpriu todas as formalidades da lei, e que o assunto foi devidamente debatido através da resposta ao Ofício nº 324 da 7ª Secex/TCU. O processo teria obedecido ao que dispõe o Decreto nº 2.271/97 e a Lei nº 8.666/93.*

***15.** 'A contratação foi aprovada dando origem ao contrato temporário [Contrato Administrativo nº 33/97] de 180 (cento e oitenta) dias com a empresa Ajato Administração e Serviços Ltda., face à não-conclusão do processo licitatório, acompanhando dessa forma a legislação, ou seja, o caráter emergencial (Lei nº 8.666/93)' (fl. 123). O objeto do referido contrato emergencial foi desmembrado em duas licitações, Concorrências Públicas nºs 03/98 e 02/98.*

***16.** O Sr. João Cruz Naves afirma que, 'diante das revogações da Concorrência Pública nº 3/98 (serviços de Telecomunicações) e da Concorrência Pública nº 02/98 (serviços de recepção), e considerando que os serviços eram imprescindíveis para manutenção das atividades do MTb, não podendo sofrer descontinuidade, (...) a Administração viu-se na obrigação de providenciar a continuidade dos serviços, por meio de novo contrato emergencial. Dessa forma, (...) foi celebrado o Contrato Administrativo nº 4/98, o qual tem por objeto a prestação de serviços de recepção e telecomunicações, com vigência de 180 (cento e oitenta) dias' (fl. 126), o mesmo do Contrato nº 33/97.*

***17.** 'Diante do exposto, verifica-se que ocorreram fatos alheios à vontade da Administração, os quais contribuíram sobremaneira para o alongamento dos prazos de execução/efetivação de todas as etapas editalícias, o que não caracteriza, a nosso ver, falta de planejamento e demora na condução dos processos licitatórios, pois estes foram formalizados em tempo hábil.' (fl. 126)*

***18.** Cumpre destacar que ao término do regular processo foram celebrados os Contratos Administrativos nºs 20/98 – serviços de recepção – e nº 22/98 – serviços de telecomunicações –, em 07/07/98, em substituição ao Contrato Emergencial nº 04/98.*

***19. Análise:** o problema central, e que ensejou a interposição do Recurso de Revisão, é decorrente da celebração do Contrato Emergencial nº 33/97 para a prestação de serviços de recepção e telecomunicações. As disposições legais que poderiam oferecer arrimo à pretensão do responsável, no que concerne à situação emergencial que o gestor identificou, são o art. 26 e o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, que estabelecem as regras para a dispensa de licitação em razão de situação emergencial ou de calamidade pública. Para Marçal Justen Filho (**in** Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª ed., São Paulo: Dialética, 2000, p. 239), 'o conceito de emergência não é meramente 'fático'. Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática anormal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. Somente se pode entender o conceito de emergência quando compreendemos a natureza teleológica das regras jurídicas. (...) A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo.' (grifo não existente no original)*

***20.** Em resposta a consulta formulada pelo Ministério dos Transportes, o TCU teve oportunidade de se manifestar acerca da matéria, exarando o seu entendimento por meio da Decisão nº 347/1994-Plenário, da qual se destacam os seguintes excertos:*

'a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão

dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;' (grifo não existente no original)

***21.** A análise crítica da doutrina e da jurisprudência trazidas à colação permitem asseverar que é requisito para a regular configuração da situação emergencial pelo gestor, encontrando suporte na Lei nº 8.666/93, que a situação não pudesse ser prevista e que a ação ou omissão do administrador não tenha sido determinante para o surgimento da emergência.*

***22.** Em resposta ao Ofício nº 324/TCU - 7ª Secex (TC-015.043/1997-5) (fls. 07/16), o Sr. João da Cruz Naves, logo no início do expediente, tenta justificar a contratação emergencial com os argumentos de que desde 1990 há o esvaziamento da Administração em razão da disponibilidade e redistribuição de servidores, que as diversas fusões por que passou o MTb resultaram em redução do quadro de pessoal, que o Plano de Demissão Voluntária (PDV) contribuiu para a perda de mão-de-obra e a necessidade de implantação da Central de Atendimento ao Trabalhador. Essas afirmações demonstram que a situação emergencial era previsível e as causas não eram recentes, haja vista a redução do quadro funcional não ser atual, mas resultado de longo e lento processo de perda de mão-de-obra, cenário facilmente perceptível pelo gestor médio.*

***23.** Com efeito, entende-se que, com a análise dos documentos autuados neste processo e com os argumentos do recorrente mencionados no parágrafo anterior, os atos praticados pelos responsáveis quanto à forma estão perfeitos. Ocorre porém que, muito embora não integre o rol dos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal e os do art. 3º da Lei nº 8.666/93, a tempestividade é inerente aos atos administrativos e cara à eqüidade, à eficiência e à precisão, e foi justamente a não-observância da tempestividade dos atos administrativos no regular certame licitatório que resultaram na necessidade da contratação emergencial, o que findou por macular as contas dos responsáveis no que concerne ao Contrato nº 33/97. A prática de um ato antes ou depois do exato momento em que é requerido perde a sua razoabilidade, haja vista que este geralmente está inserido em um processo maior e mais complexo, onde para que uma medida seja tomada é necessário que já tenha sido consumada outra que a antecede. O retardamento na adoção de uma medida termina, geralmente, maculando todo o processo.*

***24.** A mora na adoção de práticas que salvaguardassem o interesse coletivo fez com que se chegasse ao ponto de se ver obrigado a realizar contratação emergencial, medida que já foi enfrentada e repelida pelo TCU por meio da Decisão nº 347/1994-Plenário, o que obriga, mesmo reconhecendo o baixo poder lesivo do ato e ausência de dano, afastar esse argumento do responsável.*

***25.** Ademais, a 'implantação da Central de Atendimento ao Trabalhador – informações à classe trabalhadora, por telefone, de forma a facilitar e simplificar o acesso aos serviços prestados pelo MTb' (fl. 42), não obstante seja um serviço relevante, não implica a necessidade de manutenção de uma atividade já prestada pelo Ministério do Trabalho à população, mas como o próprio responsável diz, trata-se de implantação, devendo-se observar os trâmites legais para a criação de meios necessários para o oferecimento dessa melhoria. Isso reforça o entendimento de que nem todas as atividades contempladas no Contrato nº 33/97 eram efetivamente emergenciais.*

***26.** Agrava a situação sob análise a celebração do Contrato Emergencial nº 4/98 em substituição ao Contrato Emergencial nº 33/97, pois o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 veda expressamente a contratação emergencial por prazo superior a 180 dias e a prorrogação dos contratos.*

***27.** Posto isso, resta configurado que a falta de planejamento da Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho foi determinante para a celebração dos contratos emergenciais.*

28. Irregularidade: falta de prestação de garantia ao Contrato Administrativo nº 33/97.

***29. Argumento:** o responsável atribui à ausência de tempo hábil, em razão da situação emergencial, o motivo pela não-exigência de garantia no percentual de 3% do valor do contrato, cláusula oitava do termo. Justifica que o contrato dispunha de cláusula com sanções eficazes e que o*

pagamento dos serviços à contratada só seria efetuado após sua regular prestação, o que foi exigido mensalmente à contratada.

30. Análise: *o condicionamento do pagamento à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista e à efetiva prestação dos serviços não é substituto da garantia contratual exigida, o que contraria o que aduz o recorrente. A verificação da regularidade e a comprovação dos serviços servem para evitar o enriquecimento sem causa da empresa contratada, ao passo que a garantia visa à constituição de reserva a ser utilizada quando se verifica e existência de dano causado à administração pública pelo contratado; logo, como se vê, não são exigências que se substituem, pois se destinam a situações diferentes.*

31. *Se o administrador entender que para a boa execução do contrato e garantia do interesse público não se faz necessária a exigência de garantia, esta poderá ser dispensada, mas caso exista a sua previsão, o gestor não poderá dispensar a sua apresentação quando da celebração do contrato.*

32. *Resta claro que esse argumento não deve prosperar, haja vista existir pertinência na constatação de irregularidade resultante da não-constituição da garantia contratual.*

33. Irregularidade: inclusão no Contrato Administrativo nº 33/97 de serviços típicos de apoio administrativo.

34. Argumento: *afirma o responsável que em 11/10/97 foi editada a MP nº 1.524, posteriormente MP nº 1.606, que resultou na Lei nº 9.632/98, dispondo sobre cargos extintos e em extinção, os quais poderiam ser objeto de execução indireta. O Decreto nº 2.271, de 07/07/97, no § 1º do seu art. 1º, define quais as atividades que podem ser objeto de execução indireta. 'A Medida Provisória extinguiu os cargos de agente de portaria – que inclui a atividade de recepção – e de telefonia. Assim, o Decreto nº 2.271/97 regulamentou a Medida Provisória e autorizou a execução indireta dos serviços de recepção e telecomunicações' (fl. 129).*

35. Análise: *relativamente a esse argumento, acolhem-se as justificativas apresentadas pelo Sr. João Cruz Naves e anui-se com a instrução da 5ª Secex (fls. 320/325, v. p., TC-015.043/1997-5), no que concerne ao fato de que há previsão legal no Decreto nº 2.271/97 para a contratação indireta para as funções especificadas no Contrato nº 33/97.*

36. Argumento: *o recorrente aduz que 'além de todo o arrazoado acima feito merecem destaque os pontos colocados pela Drª. Lilian de Azevedo Gonçalves em suas contra-razões apresentadas perante Vossa Excelência, que por sinal vão ao encontro das contra-razões do ora recorrido,* ***in verbis****: (...) 'Anexou (...) demonstrativo de prazo estimado para a conclusão das concorrências, comprovando que mesmo sem impugnação ao edital (grifo nosso) a contratação regular dos serviços não seria ultimada em tempo hábil. Demonstrada, ainda, a emergência e imprescindibilidade da manutenção dos serviços, é que solicitou nova contratação emergencial tendo sido formalizada nos autos 46021.000043/98-16. Apesar de não dispormos dos documentos comprobatórios existentes no processo nº 46021.001283/97-84, por não terem sido localizados no Ministério do Trabalho e Emprego, é possível avaliar as circunstâncias que provocaram a revogação da Concorrência nº 02/98, diante da análise do item 18 e seguintes que demonstram a quantidade de licitantes envolvidos, o alto número de questionamentos, impugnações e recursos. Isso, sem falar que a Concorrência nº 05/98 já havia sido aperfeiçoada em função das questões levantadas no Edital da Concorrência revogada.'' (fls. 130/131).*

37. *Ainda sobre o trecho das contra-razões da Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves, repisado pelo responsável, cumpre destacar a relação das empresas que retiraram cópia do edital, que pediram esclarecimentos ou impugnaram o edital, que interpuseram recursos, que obtiveram liminares para que as suas propostas fossem abertas e laudos de julgamento dos recursos contra a classificação das empresas.*

38. Análise: *como se afirmou anteriormente, para que o certame licitatório seja justo e regular é forçoso que todos os atos sejam praticados tempestivamente na forma como estabelece o ordenamento jurídico. Caso contrário, as ações se atropelam e evidencia-se a lesão aos direitos assistidos ao participantes das concorrências públicas. Corrobora o que se aduz a assertiva da Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves, apresentada pelo responsável, de que 'mesmo sem impugnação ao edital (grifo nosso) a contratação regular dos serviços não seria ultimada em tempo hábil'.*

39. *Essa afirmação ratifica que as medidas para a contratação de serviços de recepção e de telecomunicações foram adotadas tardiamente, tornando-se necessária a celebração de dois contratos emergenciais consecutivos para que o Ministério do Trabalho conseguisse concluir o regular certame licitatório.*

ARGUMENTOS DA Sra. LILIAN DE AZEVEDO GONÇALVES.

***40.** Ressalte-se que não foram acostados aos autos os documentos a que a responsável faz remissão ao longo das contra-razões apresentadas, impossibilitando qualquer análise documental suscitada ao longo da peça que será apreciada. Ademais, destaca-se que os argumentos que já foram analisados quando da apreciação das contra-razões do Sr. João Cruz Naves, por já terem sido vergastados de forma satisfatória, não serão reapreciados.*

***41. Argumento:** a Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves aduz que, 'compulsando os autos dos processos nºs 46021.000918/97-07 (127 folhas) e 46021.000043/98-16 (181 folhas), que tratam respectivamente da primeira e segunda contratação emergencial com a empresa Ajato Administração e Serviços Ltda., verifica-se a inexistência de assinatura da signatária em qualquer documento. (...) Constituem, pois, atividades precípuas da Comissão o recebimento, exame e julgamento de todos os documentos, propostas e demais procedimentos relativos aos certames licitatórios. Por tudo o que foi exposto, as contratações emergencias não são apreciadas pela Comissão de Licitação, porque seguem rito próprio, de conformidade com os artigos 24 e 26 da Lei nº 8.666/93' (fl. 109).*

***42. Análise:** à primeira vista assiste razão à Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves na alegação de [não] ter participado das contratações emergenciais, assertiva amparada pela verificação de que não existiram nos processos sob análise documentos que tenham sido assinados por ela.*

***43.** Segundo Marçal Justen Filho (**in** Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª ed., São Paulo: Diatética, 2000, pp. 492/493), 'a lei determina que as diversas fases da seleção das propostas e dos licitantes sejam conduzidas por uma comissão, integrada por três membros, no mínimo. <u>Qualquer atividade concretamente dirigida a selecionar as propostas ou os licitantes – excetuada a hipótese do § 1º [do art. 51 da Lei nº 8.666/93] – deverá ser presidida pela comissão</u>'.*

***44.** À Comissão Permanente de Licitação (CPL) não é reservada a diminuta função de ratificadora dos atos, procedimentos e documentos existentes no processo licitatório; muito pelo contrário, a função mais relevante é reservada à CPL, que tem por atribuição analisar e conduzir todo o processo. Nos casos de dispensa de licitação, há que se apurar se os integrantes da CPL, mesmo não assinando qualquer documento, não contribuíram para a contratação ou não alertaram o gestor a que está vinculado de ilegalidades ou irregularidades no processo.*

***45.** Nos autos, no documento de fl. 59, da lavra da responsável, existe a afirmação de que ocorreram falhas na Concorrência nº 03/98, razão pela qual sugeria a revogação da licitação, o que resultou na celebração de novo contrato emergencial, Contrato nº 04/98. Posto isso, entende-se que persiste a responsabilidade da Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves. Mesmo não tendo atuado na celebração dos contratos emergenciais, a revogação da Concorrência nº 03/98, que acontecia sob sua responsabilidade, foi determinante para a celebração de novo contrato sem o regular certame licitatório. Tal fato demonstra que mesmo não tendo assinado qualquer documento a conduta da responsável foi determinante para a contratação emergencial.*

***46. Argumento:** a responsável afirma que (...) a confecção dos documentos que antecedem o recebimento de um processo (de compra de material ou contratação de serviços) pela Comissão de Licitações não é de sua responsabilidade, quais sejam, a elaboração do Plano de Trabalho e Projeto Básico, bem como a abertura de processo administrativo (devidamente autuado, protocolado e numerado), a autorização respectiva, a indicação sucinta do seu objeto, o levantamento de preços que definem a modalidade de licitação a ser utilizada e indicação do recurso próprio para a despesa'. (...) o Edital não é exaustivo, sendo complementado pela legislação que regula a matéria (...). O edital deve prever regras procedimentais que disciplinarão o processo licitatório, vinculando a Administração e os proponentes às suas cláusulas (...) (fl. 110).*

***47. Análise:** no mesmo sentido do que se afirmou quando da análise do argumento anterior, este também não merece prosperar. A CPL, na qualidade de responsável pela condução do processo licitatório, combinado com fato de que, geralmente, é composta de pessoas dos órgãos que mais entendem de licitações e contratos, não pode ser considerada como simples validadora dos atos praticados por terceiros interessados no deslinde do certame licitatório, como é o caso dos planos de trabalhos e projetos básicos que ficam a cargo de outros servidores. A CPL, via de regra, possui conhecimento suficiente para orientar a especificação e medidas que evitem as irregularidades e ilegalidades que possam macular o processo.*

***48.** De fato, como a responsável afirma, o edital não é exaustivo, sendo necessária uma análise sistêmica para suprir eventuais lacunas. Porém, uma leitura integrativa deve ter limites, não devendo inovar o inicialmente previsto no edital, prejudicando os participantes do certame.*

***49. Argumento:** relativamente à (...) falta de apresentação de garantia, a responsável manifesta o entendimento de que a assinatura do contrato e seu acompanhamento fogem de sua competência. E que por ser contrato emergencial não teria tramitado pela CPL.*

***50. Análise:** o legislador reservou ao art. 56 da Lei nº 8.666/93 a função de disciplinar a exigência de garantias nas contratações de obras, serviços e compras, que não serão obrigatórias, mas caso conste do edital deverá ser exigida quando da celebração do contrato. Entende-se que compete à CPL o saneamento do processo e preparação para homologação e adjudicação, o que resultará na celebração do contrato, inclusive verificando se o vencedor providenciou a garantia exigida.*

***51.** No caso em tela, o fato de o processo não ter sido conduzido pela CPL, como afirma a responsável, a exime de comprovar que exigiu a garantia, restando afastada sua responsabilidade relativamente a essa irregularidade.*

***52. Argumento:** (...) afirma que não pode lhe ser imputada a responsabilidade por contratação indireta de pessoal. 'Os documentos constantes do processo licitatório indicam a aprovação do Plano de Trabalho pelo Subsecretário de Assuntos Administrativos, tendo como fundamentos as informações da unidade de Recursos Humanos' (fl. 117).*

***53. Análise:** essa questão já foi enfrentada em item anterior, oportunidade em que se asseverou que o Decreto nº 2.271/97 oferece abrigo à contratação para as funções especificadas no Contrato nº 33/97.*

CONCLUSÃO

54. Os argumentos apresentados pelo Sr. João Cruz Naves revelam-se suficientes para elidir a irregularidade apontada no item 'd' [contratação de pessoal sem concurso] dos ofícios de audiência e os apresentados pela Sr.ª Lilian de Azevedo Gonçalves para elidir as irregularidades 'c' [falta de garantia contratual] e 'd', também constantes das referidas comunicações processuais. Entretanto, tais argumentos não lograram afastar as demais irregularidades atribuídas a esses responsáveis, (...) irregularidades essas que justificam a reforma pleiteada por meio do Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU, bem como a aplicação da multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/92. Deve-se, porém, considerar como atenuante, na gradação da pena, o fato de inexistir nos TC-003.205/1998-3 e 015.043/1997-5 indícios de que os responsáveis atuaram com má-fé ou tenham causado dano ao erário, muito embora a situação emergencial tenha sido resultado da mora na adoção de medidas necessárias.

55. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do presente Recurso de Revisão, por atender ao estabelecido nos artigos 32, III, e 35, III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 288 do RI/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando o acórdão prolatado pela 2ª Câmara deste Tribunal em sessão de 25/05/99, constante da Relação nº 29/99 do Gabinete do Ministro Bento Bugarin, inserta na Ata nº 18/99;

b) rejeitar em parte as contra-razões recursais do Sr. João Cruz Naves e da Sr.ª Lilian de Azevedo Gonçalves, tendo em vista os responsáveis não terem elidido por completo as irregularidades constatadas;

c) julgar irregulares as contas do Sr. João Cruz Naves e da Sr.ª Lilian de Azevedo Gonçalves, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92;

d) aplicar ao Sr. João Cruz Naves e à Sr.ª Lilian de Azevedo Gonçalves, pelas irregularidades apontadas, a multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92;

e) comunicar aos responsáveis a deliberação que vier a ser adotada por esta Corte."

8. Atuando como **custos legis**, o Ministério Público/TCU manifestou-se de acordo com a proposta da Serur. (fl. 153-v)

É o relatório.

VOTO

É de se conhecer do presente recurso de revisão, considerando que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei nº 8.443/92.

2. Quanto à argüição de decadência do direito de reexaminar o julgamento das contas, trazida pelo ex-Corrdenador-Geral, não há como aceitá-la. Primeiro, este recurso foi interposto dentro do prazo legal; segundo, o art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica aos processos inerentes à função constitucional do TCU, conforme entendimento já pacificado desde a Decisão nº 1.020/2000-Plenário. Deixo de comentar

sobre a prescrição própria das ações de ressarcimento porque não vem ao caso, dada a inexistência de cobrança de débito.

3. Diversamente, a meu ver, a preliminar levantada pela ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação, no sentido de negar sua responsabilidade sobre os atos preparatórios da contratação emergencial, é procedente. Ainda que ela haja contribuído de alguma forma para a revogação da Concorrência nº 03/98, que se seguiu à contratação aqui em questão, tal fato, ocorrido em 1998, está claramente fora do período de abrangência destas contas, que é o exercício de 1997. Assim, tenho por excluída a responsabilização da ex-presidente da CPL.

4. No mérito, apesar de concordar com toda a teoria e jurisprudência que condenam a dispensa de licitação resultante de situação emergencial forjada pela inoperância administrativa, verifico neste processo uma particularidade favorável ao gestor.

5. Das contra-razões apresentadas pelo ex-Coordenador-Geral, bem como dos elementos constantes do TC-015.043/1997-5 (apenso), torna-se possível constatar que a contratação emergencial impugnada se deu no contexto do aparecimento da MP nº 1.524-1/96 (reeditada por diversas vezes e convertida na Lei nº 9.632/98) e do Decreto nº 2.271/97, que se completaram numa nova legislação, consolidante da extinção dos cargos públicos de agente de portaria, recepcionista e telefonista, cuja ocupação, não obstante, se mantinha necessária para o Ministério do Trabalho, e da instrumentalização da terceirização desses serviços, com a permissão de preenchê-los com pessoal contratado junto à iniciativa privada.

6. Ao gestor, portanto, abriu-se um inédito panorama, que lhe conferiu diferente poder de ação em frente do problema do esvaziamento do quadro de servidores. Sob tal enfoque, mesmo admitindo que seria pensável a realização de uma licitação, a realidade é que o provimento dos serviços era reconhecidamente urgente e que não se pode culpar o Coordenador-Geral pela demora no equacionamento da demanda, visto que, extintos os cargos de que precisava, não dispunha das condições para supri-los, as quais só surgiram a partir da edição do Decreto nº 2.271/97.

7. Com relação à falta de constituição de garantia contratual (ponto não suscitado pelo recorrente, mas cuja abordagem é autorizada pelo art. 288, § 4º, do Regimento Interno/TCU), não há também por que reprovar a atuação do gestor, uma vez que a providência assecuratória é facultativa, nos termos do art. 56 da Lei nº 8.666/93, e os pagamentos seriam feitos apenas após a prestação dos serviços.

8. Em conclusão, penso que as contra-razões devam ser acolhidas, e o recurso, indeferido.

9. Quero assinalar, por fim, que o posicionamento tomado neste processo, baseado substancialmente em fatores circunstanciais, não possui o condão de isentar os gestores nos anos seguintes, nos quais tenham sido efetivadas contratações semelhantes.

Diante do exposto, lamentando por discordar dos pareceres, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de março de 2006.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 332/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-003.205/1998-3 (com 1 vol. e 2 anexos) - Apenso: TC-015.043/1997-5 (com 2 vols.)

2. Grupo II, Classe de Assunto I - Recurso de Revisão

3. Unidade: Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho

4. Responsáveis: João da Cruz Naves (ex-Coordenador-Geral, CPF 112.730.971-49) e Lilian de Azevedo Gonçalves (ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação, CPF 153.307.881-53)

4.1. Recorrente: Ministério Público/TCU

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bento José Bugarin

6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidades Técnicas: 5ª Secex, 6ª Secex e Serur

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de recurso de revisão contra acórdão que julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis pela Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho, concernentes ao exercício de 1997 (Relação nº 29/99 da 2ª Câmara, Ata nº 18/99, Sessão de 27/05/99, Ministro-Relator Bento José Bugarin).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com base nos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92 e 277 a 288 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer deste recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao recorrente e aos responsáveis.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0332-11/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário.

TC-018.713/2002-3 - c/11 volumes e 1 anexo.

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero

Interessada: Agência Aeroporto da Pampulha Ltda.

Advogados constituídos nos autos: Vander Martins de Carvalho (OAB/MG nº 50.510), Mário Roberto Gusmão (OAB/PE nº 18.012), Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF nº 15.384), Carlos Henrique Martins Teixeira (OAB/MG nº 61.172), José Carlos da Fonseca (OAB nº 1.495-a), Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (OAB/DF nº 2994-E), Vinicius Ribeiro de Figueiredo Teixeira (OAB/MG nº 72.992), Daniela Rodrigues Teixeira de Moraes Rêgo (OAB/DF nº 13.121) e Marcelo Ribeiro de Oliveira (OAB/DF nº 15.753).

Sumário: Representação formulada por empresa licitante. Embargos de Declaração. Inexistência de contradição e omissão. Conhecimento. Negativa de provimento. Arquivamento

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão nº 1.626/2005 – Plenário, alegando a ocorrência de omissão e contradição da aludida deliberação.

2. O presente processo originou-se de Representação formulada pela empresa Agência Aeroporto da Pampulha, versando sobre irregularidades na Concorrência nº 006/SBBH/2002, promovida pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero, para concessão de uso de área destinada à exploração do comércio de jornais, revistas, livros e outros no Aeroporto da Pampulha, em Belo Horizonte/MG.

3. Em decorrência das irregularidades apontadas o Tribunal decidiu por meio do Acórdão ora embargado o que se segue:

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária Pública do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, art. 45, caput, da Lei n.º 8.443/92 e art. 251, caput, do Regimento Interno do TCU, para que a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero adote providências destinadas à anulação da Concorrência n.º 006/SBBH/2002, ante a ausência, no edital, de critério de aceitabilidade das propostas de preços, contrariando o que preceitua o art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 (com a redação dada pela Lei n.º 9.648/98);

9.3. determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero que:

9.3.1. findo o prazo estabelecido no subitem 9.2 deste Acórdão, comunique a este Tribunal acerca das medidas adotadas;

9.3.2. faça constar dos editais de licitação destinados à concessão de uso de área aeroportuária, cláusulas que estabeleçam critérios de aceitabilidade dos preços, com vistas a aferir a exeqüibilidade das propostas comerciais apresentadas pelos licitantes, nos termos do art. 40, inciso X, c/c o art. 48, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, de forma a garantir a viabilidade do negócio durante o período de vigência da concessão de uso;

9.4. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar, nas próximas contas da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero, informações sobre a situação do débito decorrente do não pagamento da ?parte variável? dos contratos de concessão por parte da empresa Laselva Comércio de Livros e Artigos de Conveniência Ltda., com amparo em ações judiciais, estimado em R$ 14 milhões, inclusive no que tange à possível celebração de acordo administrativo, conforme anunciado no item 25 do Despacho nº 185/DRC/2004, encaminhado ao Tribunal por intermédio do Ofício nº 8513/PRAI/2004-Infraero, de 08/07/2004 (encaminhar cópia das fls. 1883 e 1885/1899);

9.5. encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público da União, acompanhada deste Acórdão e do Relatório e Voto que o fundamentam, nos termos do art. 102 da Lei n° 8.666/93, e à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para que, no exercício de suas atribuições, adotem as providências que entenderem cabíveis;

9.6. determinar à 3ª Secex que adote providências visando averiguar se, nas prorrogações de contratos de concessão de uso de áreas aeroportuárias, vêm sendo efetivamente observadas, pela Infraero, as determinações constantes da Decisão n° 701/1994 - Plenário, representando ao Tribunal, caso constatado o descumprimento injustificado da referida deliberação, nos termos estabelecidos pelo art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;".

4. Em suma, a embargante suscita, em sede de contradição, que o Acórdão proferido deixou assente que a Infraero favoreceu outras empresas com a renovação de contratos além dos prazos contratuais, deixando de usar critérios objetivos para a renovação dos respectivos pactos. Em razão disso, alega que contrariou o princípio da isonomia e requer seja determinado à entidade que prorrogue seu contrato por mais 24 meses, dando-lhe igual tratamento, em lugar de anular a Concorrência n.º 006/SBBH/2002 e promover novo certame.

5. Além disso, alega omissão da decisão embargada ao deixar de prever que a Infraero devolva os aluguéis pagos a maior, relativamente ao fato de ter sido transferida de local dentro do saguão do aeroporto, ficando obrigada a fazer elevados investimentos com a nova loja, que tinha a metragem inferior à primeira, "*sendo certo que no último período contratual pagou o aluguel por 28 metros quadrados, fazendo jus à repetição do indébito*".

6. Pelos motivos expostos, requer o acolhimento dos embargos com efeito modificativo.

É o Relatório.

VOTO

De início, observo que apesar de a embargante alegar matéria concernente ao mérito da Representação, os embargos são tempestivos e apontam para supostas contradição e omissão, motivo pelo qual merecem ser conhecidos.

2. Quanto à alegada contradição, devo salientar que o fato de a Infraero ter praticado irregularidades pretéritas, ao prorrogar contratos além dos prazos previstos, deixando de usar critérios objetivos para a renovação dos respectivos pactos, não gera direito à embargante de receber o mesmo tratamento, porquanto a prática de irregularidades anteriores não pode servir de fundamento para a celebração de atos futuros maculados, sob pena de subverter a ordem jurídica vigente.

3. Portanto, a questão suscitada diz respeito a mérito e não revela nenhuma contradição no acórdão embargado, merecendo assim, ser rejeitada.

4. No que concerne à omissão referenciada, observo que cabe à embargante requerer perante a Infraero a repetição dos valores que entende ter pago a maior e, caso não obtenha êxito, poderá recorrer ao Poder Judiciário para buscar o reconhecimento de seus direitos, na condição de ente privado defendendo seus próprios interesses.

5. Com efeito, a respeito da omissão alegada, além de não ser matéria objeto de embargos, também está fora da competência do Tribunal.

6. Diante disso, conheço dos presentes embargos para, no mérito, negar-lhes provimento.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 334/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-018.713/2002-3 - c/11 volumes e 1 anexo
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração
3. Interessada: Agência Aeroporto da Pampulha Ltda.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero
4.1 Vinculação: Ministério da Defesa
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 3ª Secex
8. Advogados constituídos nos autos: Vander Martins de Carvalho (OAB/MG nº 50.510), Mário Roberto Gusmão (OAB/PE nº 18.012), Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF nº 15.384), Carlos Henrique Martins Teixeira (OAB/MG nº 61.172), José Carlos da Fonseca (OAB nº 1.495-a), Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (OAB/DF nº 2994-E), Vinicius Ribeiro de Figueiredo Teixeira (OAB/MG nº 72.992), Daniela Rodrigues Teixeira de Moraes Rêgo (OAB/DF nº 13.121) e Marcelo Ribeiro de Oliveira (OAB/DF nº 15.753).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão nº 1.626/2005 – Plenário, alegando a ocorrência de omissão e contradição na aludida deliberação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer destes Embargos de Declaração, com fulcro nos arts. 32, II e 34 da Lei n.º 8.443/92, por preencherem os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão n.º 1.626/2005 – Plenário em seus exatos termos;

9.2. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à embargante;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0334-11/06-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator) e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-500.086/1998-2 - c 1 volume
Natureza: Recurso de Revisão
Órgão: Justiça Federal — Seção Judiciária de Pernambuco
Recorrente: Ministério Público junto ao TCU
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra decisão proferida pela 1ª Câmara na Sessão de 21/07/1998 (Relação nº 38/98 – Gab. Ministro Humberto Guimarães Souto, Ata nº 24/98). Requisitos de admissibilidade preenchidos. Conhecimento. Audiência. As contra-razões recursais apresentadas são insuficientes para elisão de todas as irregularidades apontadas. Inexistência de decadência, em face da inaplicabilidade do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 aos processos de controle externo. Precedentes do TCU e STF. Preliminar rejeitada. Designação de pessoas para exercerem funções comissionadas no mesmo órgão em que seus parentes exerciam cargos públicos geradores da incompatibilidade. Afronta aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, de que trata o art. 37, **caput**, da Constituição Federal, ao art. 10 da Lei nº 9.421/1996 e ao art. 4º da Lei nº 8.495/1992. Designações ilegais. Um dos atos foi editado no exercício de 1997, afetando, portanto, as contas sob exame. Insubsistência de parte da deliberação proferida na Sessão de 21/7/1998, Ata n. 24/98, Relação n. 38/98 – Gab. Ministro Humberto Guimarães Souto – 1ª Câmara. Irregularidade das contas do Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante. Multa. Fixação de prazo para desfazimento das designações consideradas ilegais, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal. Autorização para cobrança judicial da dívida, no caso de falta de pagamento no prazo determinado. Comunicações.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução do Analista de Controle Externo da Secretaria de Recursos, Sr. Maycon Ronald Henneberg, inserta às fls. 246/253, vol. 1, exarada nos seguintes termos, **verbis**:

"Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) contra deliberação proferida na Sessão de 21/07/1998, prolatada pela 1ª Câmara desta Corte que julgou regulares as contas relativas à Justiça Federal de 1ª Instância – Seção Judiciária de Pernambuco, referentes ao exercício de 1997.

2. O fundamento fático do recurso encontra-se em auditoria realizada pela Secex/PE, consubstanciada nos autos do processo TC – 016.118/1999-5, onde foram constatadas irregularidades nas nomeações da Sra. Benilda Jeanne Cavalcanti Batista, servidora efetiva da Prefeitura Municipal de Bonito, para a função comissionada de supervisor-assistente (FC-04), sendo esposa do Sr. Edvaldo Batista da Silva Júnior, Juiz Federal daquela Seção Judiciária, e do Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa, servidor do Quadro de Pessoal do TRT – 6ª Região, para a função comissionada de Oficial de Gabinete (FC-05) no gabinete de sua irmã, a Sra. Nilcea Maria Barbosa Maggi, que é Juíza Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, conforme fls. 01/02, deste volume.

3. Conforme instrução de fls. 08/12, da lavra desta Secretaria de Recursos, verificou-se que a nomeação da Sra. Benilda Jeanne Cavalcanti Batista foi realizada no ano de 1995, não afetando, por

conseguinte, as contas dos gestores referentes ao exercício de 1997, objeto do presente processo. Dessa forma, foi proposta a abertura de prazo para a apresentação de contra-razões recursais, tão-somente, ao gestor no período em que foi nomeado o Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa para a função comissionada, Sr. Roberto Wanderley Nogueira, com o que anuiu o Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, em despacho de fls. 16.

4. Em resposta, o Sr. Roberto Wanderley Nogueira encaminhou farta documentação, juntada às fls. 18/202, onde o mesmo fez prova de que a referida nomeação, consubstanciada na Portaria n. 221/97 (fls. 19), foi realizada pelo gestor Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante.

5. Desta forma, o Ministro-Relator, concordando com nova proposta desta Secretaria constante da instrução de fls. 203/204, determinou abertura de prazo para que o Sr. Ubaldo Cavalcante apresentasse suas contra-razões a respeito da mencionada nomeação irregular, bem como que esclarecesse a atribuição de efeitos financeiros retroativos ao referido ato. Este responsável encaminhou a documentação constante das fls. 210/244, a qual nos cabe analisar.

ADMISSIBILIDADE

6. O exame preliminar de admissibilidade (fls. 04/05), ratificado às fls. 07 pelo Exmo. Ministro-Relator, concluiu pelo conhecimento do Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

7. A seguir apresentaremos, de forma sucinta, as contra-razões recursais apresentadas pelo responsável, seguidas das respectivas análises:

8. ***Argumento:*** *o responsável argüi, como questão prejudicial, '...a decadência do direito da administração pública, ainda que sob a forma do controle externo, de anular o ato inquinado, por ter sido o mesmo praticado há mais de 5 (cinco) anos, consoante se infere da data da edição da Portaria n. 221/97-DF, em cópia anexa (doc. 1) [fls. 217], da lavra do recorrido, tudo de acordo com o disposto no art. 54 da Lei n. 9.784/99...' (fls. 212). Mencionou jurisprudências do STJ (MS 6566/DF) e do STF (MS 23550/DF) que entendeu pertinentes ao tema, destacando a aplicabilidade do referido normativo legal às deliberações do TCU.*

9. ***Análise:*** *o Plenário desta Corte de Contas, por meio da paradigmática Decisão n. 1020/2000, firmou entendimento de que a Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não tem aplicação obrigatória sobre os processos da competência deste Tribunal de Contas, definidos pelo art. 71 da Constituição Federal.*

9.1 De acordo com a tese abraçada na mencionada decisão, a processualística própria de controle externo, que abrange instrumentos como exame de contas, denúncia, representação, auditoria e outras formas de defesa do interesse público, culmina em decisões de controle externo passíveis de recursos especiais, consoante dispõe a Lei n. 8.443/92 no caso deste Tribunal. Nestes termos, ainda que esse processo de natureza especial fosse considerado administrativo – embora não o seja – ele estaria incluído na exceção contida no art. 69 da Lei n. 9.784/99, segundo o qual 'Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei'.

9.2 Ademais, esta Corte de Contas, quando afirma a ilegalidade de um ato, em estrito cumprimento de suas atribuições constitucionais, não está desempenhando uma função administrativa, passível de regulação pela Lei n. 9.784/99, mas sim uma função de controle da atividade alheia. Trata-se de um controle externo, no sentido de que está localizado fora da Administração, em uma situação similar ao controle exercido pelo Judiciário. Ambos são olhos vigiando, a seu modo, a atividade administrativa, agindo sobretudo quando falha a autotutela administrativa. Por fim, é de se destacar que o controle externo exercido pelas Cortes de Contas é pertencente à função legislativa, não dizendo qualquer respeito à função administrativa de que cuida a Lei n. 9.784/99.

9.3 Com relação à jurisprudência trazida à baila pelo responsável, destaque-se que o julgado do STJ refere-se a ato praticado por Ministro de Estado, portanto pertencente à Administração, situação em que a aplicação da Lei n. 9.784/99 é clara, não se tratando, da mesma forma, de ato de controle externo originado deste Tribunal. Quanto à deliberação originada do STF, verifica-se que a mesma apenas reconhece a possibilidade de aplicação subsidiária da Lei n. 9.784/99 aos processos em trâmite no TCU, no tocante ao respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, não se referindo, em momento algum, à aplicabilidade do prazo decadencial fixado nessa lei aos mesmos processos.

9.4 Especificamente a respeito do tema, impõe-se destacar a manifestação monocrática da Ministra do STF Sra. Ellen Gracie, no âmbito do MS 24.495-0 – DF (DJ 5/5/2003, seção 1, pp. 52/53), onde se verifica que o prazo decadencial fixado pela Lei n. 9.784/99 não deve ser aplicado nos casos de processos regidos por leis especiais, no caso a Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/92):

'Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União que considerou ilegal o cômputo de tempo de serviço de bolsista para fins de aposentadoria e determinou, em 27 de fevereiro de 2003, que a impetrante, aposentada proporcionalmente desde 24 de fevereiro de 1995, retornasse ao trabalho, nos termos da Sumula 106 do TCU, para completar o tempo necessário para a aposentadoria.

A petição inicial sustenta, em síntese, que a decisão é abusiva pois, quando foi proferida já havia decorrido o prazo decadencial de cinco anos nos termos do art. 54, §§ 1º e 2º da Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1.999, razão pela qual encontra-se presente o direito líquido e certo. O perigo na demora estaria caracterizado pela volta da impetrante ao serviço e conseqüente perda do tempo de serviço já computado.

A autoridade impetrada, em suas informações (fls. 25/41v), em resumo, defende a legalidade do ato impugnado e o não cabimento da via escolhida em razão da ausência de direito líquido e certo. Acrescenta que não ocorreu a decadência, eis que a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ressalva, em seu art. 69, que os processos administrativos específicos continuarão a se reger pela lei própria (Lei n.8.443/92).(Grifou-se).

Essa tese está amparada em sólidos argumentos, como se vê da leitura do voto do Ministro Marcos Vinicius Vilaça (Decisão TCU n. 1.020/2000). São, no mesmo sentido, citadas decisões jurisprudenciais, entre as quais a Súmula 6 do STF e a decisão do Ministro Marco Aurélio segundo a qual o ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas.

Em prévio exame, entendo que as informações apontam no sentido da correção do ato atacado e da não ocorrência do prazo decadencial. Dessa forma, não configurados os requisitos para a sua concessão, indefiro a medida liminar.'

9.5 Nestes termos, entendemos improcedente a questão prejudicial suscitada pelo responsável, não ocorrendo a decadência de qualquer direito de se revisar o ato inquinado.

10. **Argumento:** o recorrente defendeu a legalidade do ato de nomeação afirmando que o art. 10 da Lei n. 9.421/96 admite a possibilidade de nomeação de parentes de magistrados, desde que os mesmos sejam titulares de cargos efetivos em qualquer das carreiras judiciárias da União e que a nomeação não seja para cargo de subordinação direta ao juiz do qual seja parente.

10.1 Destacou que o caso verificado nos autos se enquadra em tais exigências legais, haja vista que o Sr. Paulo Barbosa era Oficial de Justiça Avaliador do quadro da Justiça do Trabalho e que, no momento de sua designação para função comissionada do Gabinete do Juiz Titular da 10.ª Vara, sua irmã não exercia a titularidade daquela Vara.

10.2 Afirmou que a Sra. Nilcea Barbosa Maggi era '...àquele tempo apenas Juíza Substituta da referida Vara, com outro Oficial de Gabinete, considerando-se que pela estrutura judiciária da 5.ª Região os Gabinetes dos Juízes Titular e Substituto de cada Vara são autônomos, cada qual com seus servidores próprios sem que haja qualquer subordinação dos funcionários de um Gabinete ao outro, apesar de na mesma Vara' (fls. 215).

11. **Análise:** o art. 10 da Lei n. 9.421/96, mencionado pelo recorrente, estabeleceu restrições ao ingresso de familiares de magistrados nos quadros administrativos dos Tribunais, **verbis**:

'Art. 10 - No âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo é vedada a nomeação ou designação, para os Cargos em Comissão e para as Funções Comissionadas de que trata o art. 9º, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou Juízes vinculados, salvo a de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das Carreiras Judiciárias, caso em que a vedação é restrita á nomeação ou designação para servir junto ao Magistrado determinante da incompatibilidade.'

11.1 De fato, o conteúdo marcadamente moralizador do dispositivo legal transcrito é claro, pois tenta coibir a prática de nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, estabelecendo vedações ao acesso a cargos e funções para um determinado grupo de pessoas apenas e tão-somente pelo fato de estas pessoas serem familiares de magistrados.

11.2 É de se destacar, inicialmente, que esta Corte de Contas já se manifestou no sentido de que a violação dos preceitos moralizadores da Lei n. 9.421/96, por si só, já é passível de reprimenda. É o que

se depreende da Decisão n. 126/2001 – Plenário (confirmada pela Decisão n. 1.410/2002 – Plenário, em grau recursal) e pelo Acórdão n. 692/2003 – Plenário, em processos relativos a Tribunais Regionais Eleitorais.

*11.3 Não obstante, o responsável procura justificar a designação do Sr. Paulo Barbosa, irmão da Juíza Nilcea Barbosa Maggi, baseando-se na literalidade do dispositivo legal retromencionado. É de se destacar que a análise literal é apenas uma e, talvez, a forma mais pobre para se interpretar dispositivos legais. A respeito do tema, o brilhante jurista Carlos Maximiliano destacou a importância de que o hermeneuta evite o apego demasiado à letra dos dispositivos, sacrificando-se a realidade material em que a norma encontra-se inserida (**in** Hermenêutica e aplicação do direito, Forense, Rio de Janeiro, 2001, pp. 84 e 91/2).*

11.4 Neste aspecto, a referida designação, consubstanciada na Portaria n. 221/97, constitui-se, ao nosso ver, em uma tentativa de burla aos objetivos pretendidos pela Lei n. 9.421/96 representados pelo combate ao nepotismo, haja vista transparecer que o fato motivador da designação é a existência do vínculo familiar entre Sr. Paulo Barbosa e a Sra. Nilcea Barbosa Maggi.

11.5 Assim, ainda que a Portaria n. 221/97 estivesse de acordo com a estrita literalidade da lei, nos termos defendidos pelo responsável, o referido ato administrativo padecia de um desvio de finalidade, pois o objetivo desejado pelo administrador era diverso do pretendido pela norma. Oportuno transcrever as palavras de Hely Lopes Meirelles a respeito do tema:

'O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal.

...

*O ato praticado com desvio de finalidade - como todo ato ilícito ou imoral - ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado sob o capuz da legalidade e do interesse público. Diante disso, há que ser surpreendido e identificado por indícios e circunstâncias que revelam distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador' (**in** Direito Administrativo Brasileiro, 18.ª ed., pp. 96/97).*

11.6 De qualquer forma, verifica-se que nem mesmo a existência da estrita legalidade formalista encontra-se perfeitamente caracterizada no presente caso. De fato, conforme confirmado pelo próprio responsável, o Sr. Paulo Barbosa foi designado por meio da Portaria n. 221/97 para desempenhar suas funções na mesma Vara em que sua irmã exercia a magistratura, contrariando explicitamente a vedação contida no art. 10 da Lei n. 9.421/96, anteriormente transcrito.

11.7 Ocorre que, ainda que os gabinetes dos juízes titular e substituto de uma mesma vara possam ter estrutura autônoma, conforme alegado pelo responsável, eles não se tratam de órgãos absolutamente isolados e independentes, sendo comum, durante as eventuais ausências, férias ou licenças dos magistrados, entre outros casos, que um juiz substituto da vara exerça as funções do juiz titular, com a conseqüente utilização da estrutura do gabinete deste último e o exercício do poder hierárquico sobre os servidores lá lotados. Tal situação é evidenciada pelo próprio responsável que, à fl. 224 deste volume, fez juntar cópia do Ofício n. 083/97-DS assinado pela Sra. Nilcéa Barbosa Maggi no momento em que a mesma exercia a titularidade da 10.ª Vara e, por conseqüência, no momento em que a mesma também tinha por subordinado direto seu irmão lotado naquele gabinete.

11.8 Mesmo se considerássemos que a substituição do juiz titular pelo juiz substituto ocorria tão-somente durante o período de sessenta dias de férias regulamentares do primeiro, ainda assim constataríamos que Sr. Paulo Barbosa exerceria suas funções de forma diretamente subordinada à sua irmã durante praticamente a sexta parte do ano.

11.9 Nestes termos, afora o descumprimento material do art. 10 da Lei n. 9.421/96, destacado nos itens 11.1 a 11.5 desta instrução, entendemos estar perfeitamente caracterizada também o descumprimento do citado artigo sob seu aspecto formal, tendo em vista que a parte final do mesmo proíbe a designação de parentes para servirem junto ao Magistrado determinante da incompatibilidade.

*12. **Argumento:** alegou que não pode ser responsabilizado por uma eventual designação do serventuário para uma função comissionada no próprio Gabinete de sua irmã magistrada feita posteriormente à edição da Portaria n. 221/97, destacando que a referida juíza foi titularizada na 5.ª Vara somente em junho de 1999, quando o responsável não mais exercia a Direção do Foro da Seção Judiciária.*

*13. **Análise:** uma nova designação do Sr. Paulo Barbosa para o exercício de função diretamente subordinado à sua irmã magistrada, situação noticiada pelo responsável, em nada descaracteriza a ocorrência da irregularidade consubstanciada na Portaria n. 221/97, objeto da análise contida nos itens 11 a 11.9 desta instrução.*

*14. **Argumento:** afirmou ter agido de boa-fé, pois desconhecia o parentesco do Sr. Paulo Barbosa com a mencionada magistrada, para o que fez juntar cópia do procedimento administrativo de requisição e designação do referido servidor às fls. 218/237 (fls. 212).*

*15. **Análise:** a própria Lei n. 9.421/96, em seu art. 19, inciso II, atribuiu aos órgãos do Poder Judiciário a responsabilidade de regulamentar a lei, baixando os atos necessários a sua aplicação. Dessa forma, caberia ao Tribunal Regional Federal da 5.ª Região, órgão de 2.ª Instância ao qual se encontra vinculada a Seção Judiciária de Pernambuco, a tarefa de expedir tais atos, passando a exigir, por exemplo, que os processos de designação de servidores para funções comissionadas fossem instruídos com certidões negativas de parentesco.*

15.1 Não obstante, caberia ao responsável, de qualquer forma, assegurar o estrito cumprimento da lei, devendo o mesmo ter requisitado as informações que julgasse necessárias para a instrução do procedimento administrativo. Ademais, é de difícil aceitação a tese de que o Sr. Ubaldo Cavalcante desconhecia o parentesco em questão, haja vista a controvérsia causada pela referida nomeação, que foi um dos fatores que motivaram, inclusive, a renúncia do então Diretor do Foro – Sr. Roberto Wanderley Nogueira (conforme Ofício n. 91/2003-GAB, juntado às fls. 38/50), questão relatada, em parte, pelo próprio responsável em sua argumentação.

*16. **Argumento:** alegou que a retroatividade dos efeitos financeiros da designação em exame se deveu ao fato de que, desde a data de 26/04/1997, o Sr. Paulo Barbosa havia se afastado do TRT da 6.ª Região, passando a exercer de fato a função de Oficial de Gabinete do juiz que o requisitara, sendo que, à época, a designação havia sido inviabilizada pelo então Diretor do Foro, Sr. Roberto Wanderley Nogueira, '...o qual, desrespeitando a ressalva do art. 10 da referida lei, por uma questão de propósito pessoal, num falso moralismo exibicionista, recusou-se a proceder a essa designação' (fls. 216).*

16.1 Destacou, ainda, que '...houve pedido expresso do próprio Juiz Federal que fizera a requisição, no caso o Titular da 10.ª Vara, no sentido de que se observasse a data da designação como sendo contemporânea à cessão, ou seja, retroativamente a 26 de abril de 1997, é o que está expresso no ofício n. 059/97-GAB, em cópia anexa (doc. 7) [fls. 244], limitando-se o recorrido a atender essa solicitação' (fls. 216).

*17. **Análise:** a designação de servidores para cargos em comissão não se constitui em mero ato ordinatório, devendo o responsável certificar-se do atendimento das exigências legais relativas. Dessa forma, a simples requisição do servidor para o desempenho da função ou, ainda, seu afastamento do órgão em que o mesmo estava originariamente lotado não são circunstâncias que determinem sua imediata designação nem o autorizariam a iniciar o desempenho de suas novas funções sem o competente ato de designação, ainda que tal situação causasse algum tipo de prejuízo ao servidor, mesmo porque o interesse particular não pode prevalecer sobre o interesse público.*

17.1 Ocorre que, conforme se depreende dos autos, o Sr. Paulo Barbosa passou a exercer, na prática, a referida função de Oficial de Gabinete desde o dia 26/04/1997, muito embora sua designação somente tenha sido realizada em 07/10/1997 por meio da já mencionada Portaria n. 221/97-DF. Desta forma, entendemos que os pagamentos efetuados retroativamente ao mês de abril não se constituem em irregularidade, pois representaram uma contraprestação por serviço efetivamente realizado, não sendo cabível qualquer tipo de restituição sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Estado.

*18. **Argumento:** alegou que '...mesmo que por absurdo se venha a ter esse ato – a Portaria n. 221/97-DF – por ilegal, de nenhum modo poderá ser aplicada ao recorrido a multa, tal como está ameaçado no ofício n. 321/2003, eis que a interpretação lógico-sistemática da Lei n. 8.443/92, pondo-se em cotejo com os dispositivos legais pertinentes (arts. 16, inciso III, 19, 57 e 58), somente autoriza a aplicação de tal sanção nas hipóteses de débito, dano ao erário, desvio ou desfalque de dinheiros, bens ou valores públicos, omissão no dever de prestar contas, obstrução à fiscalização dessa Corte ou desatendimento de suas deliberações, inexistindo qualquer dessas situações no caso em espécie' (fls. 216).*

*19. **Análise:** o responsável equivoca-se ao considerar que a ilegal designação do servidor, efetivada por meio da Portaria n. 221/97-DF não seria passível de multa, haja vista que tal hipótese encontra-se contemplada no art. 58, I, da Lei Orgânica do TCU, dispositivo este que procura coibir a*

prática de atos que não resultem em dano ao erário mas que configuram uma gestão ilegal, nos termos dos arts. 16, III, 'b', e 19, parágrafo único da referida lei, situação plenamente configurada nos presentes autos.

CONCLUSÃO

20. A argumentação apresentada pelo Sr. Ubaldo Cavalcante não é suficiente para descaracterizar a irregularidade levantada no recurso do MP/TCU, devendo ser suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa, bem como ser desconstituído o ato de nomeação do Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa, face a sua flagrante ilegalidade, devendo, não obstante, serem preservadas as percepções das contraprestações aos trabalhos já executados.

21. Destaque-se, ainda, que, nos termos da instrução de fls. 08/12, a nomeação da Sra. Benilda Jeanne Cavalcanti Batista também deverá ser tornada sem efeito haja vista sua ilegalidade, ressaltando-se que tal medida não se constitui em sanção nem afronta ao princípio do contraditório, consoante explanação contida nos itens 16 a 20 daquela instrução.

22. Em vista do exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do recurso interposto pelo MP/TCU, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei n. 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito a deliberação proferida na Sessão de 21/07/1998, Ata n. 24/98, Relação n. 38/98 da 1ª Câmara, no tocante ao julgamento pela regularidade das contas do Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante;

b) julgar irregulares as contas do Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante, com fundamento nos arts. 16, inc. III, 'b', e 19, parágrafo único da Lei n. 8.443/92, aplicando-lhe a multa prevista art. 58, I, do referido diploma legal, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia fixada aos cofres do Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno);

c) fixar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45, ***caput****, da Lei 8.443/92, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser adotada, para que a Justiça Federal de 1ª Instância – Seção Judiciária de Pernambuco implemente as medidas necessárias a tornar sem efeito o ato de nomeação da Sra. Benilda Jeanne Cavalcanti Batista para o exercício de função comissionada, em virtude da contrariedade ao que estabelece o art. 4.º da Lei n. 8.495/92, consoante exegese construída pelo TCU na Decisão n. 118/94, bem como do Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa, haja vista o descumprimento do disposto no art. 10 da Lei n. 9.421/96, comunicando, após, esta Corte acerca da execução dessas medidas;*

d) comunicar o recorrente, o responsável e a Direção do Foro da Seção Judiciária de Pernambuco acerca da deliberação que vier a ser adotada por esta Corte."

2. O Diretor da 4ª DT e o Titular da Unidade Técnica manifestam-se de acordo com o encaminhamento acima sugerido (fl. 253, vol. 1).

3. A Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva posiciona-se de acordo com a Serur, consoante Parecer de fl. 254, vol. 1, assim transcrito:

"*ponto determinante das contra-razões oferecidas, no mérito, pelo Senhor Ubaldo Ataíde Cavalcante acerca da reapreciação do julgamento de suas contas referentes ao exercício de 1997, consiste em que a designação do Senhor Paulo Fernando Soares Barbosa, pertencente ao quadro efetivo de pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da 6.ª Região, para exercício de função comissionada na Justiça Federal de 1ª Instância – Seção Judiciária de Pernambuco, não teria infringido a disposição do art. 10, parte final, da Lei n.º 9.421/96, pois o servidor não ficou subordinado à irmã, Senhora Nilcéa Barbosa Maggi, na qualidade de Juíza-Substituta da 10.ª Vara, mas ao correspondente Titular.*

2. Não procede, a nosso ver, a defesa do responsável, pois a proximidade ou afinidade dos cargos e a correlação de atribuições entre o titular do órgão judiciário e a magistrada substituta são suficientes para caracterizar a incompatibilidade prevista no mencionado dispositivo legal. Nesse sentido, a par dos argumentos expostos na instrução da Secretaria de Recursos (itens 11 a 11.9, fls. 249/250), acrescemos que, se prevalecesse a tese defendida pelo responsável, o servidor deveria ser exonerado e, em seguida, novamente designado para a função de confiança, a cada vez que a magistrada substituta exercesse e deixasse de exercer a titularidade da 10.ª Vara nos impedimentos ou afastamentos legais do magistrado dirigente, prática que, por si só, também constituiria afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade nos atos de gestão da Administração Pública.

3. Por sua vez, a reprovabilidade da conduta do responsável, a ser sancionada com a multa prevista nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, se afere também pela

consciência do agente ao incidir na ilicitude do ato, pois ele próprio afirma que havia entendimento contrário à designação defendido pelo então Diretor do Foro, Senhor Roberto Wanderley Nogueira (item 16 à fl. 251).

4. Quanto à adoção de medidas para a invalidar o ato de designação da Senhora Benilda Jeanne Cavalcanti Batista para o exercício de função comissionada em contrariedade ao disposto no art. 4.º da Lei n.º 8.495/92, estamos também de acordo com a desnecessidade de abertura do contraditório e ampla defesa da servidora, pois a relação jurídica estabelecida no caso, nesta fase processual, se dá entre o Tribunal e o órgão jurisdicionado a respeito de ato de gestão com vício de nulidade.

5. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de mérito da Unidade Técnica por que seja conhecido e provido o Recurso de Revisão interposto por representante deste Ministério Público, para alterar o julgamento das contas do Senhor Ubaldo Ataíde Cavalcante referentes ao exercício de 1997, fazendo-se, ainda, as determinações e medidas sugeridas nos termos do item 22 às fls. 252/253."

É o Relatório.

VOTO

Este Recurso de Revisão, interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra a deliberação proferida pela 1ª Câmara deste Tribunal na Sessão de 21/07/1998 (Relação nº 38/98, Gabinete do Ministro Humberto Guimarães Souto, Ata nº 24/98), deve ser conhecido, porquanto estão preenchidos os requisitos de admissibilidade indicados nos arts. 31, 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei n. 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU).

2. Por meio da citada decisão, a 1ª Câmara julgou regulares as contas dos responsáveis arrolados nos autos, alusivas ao exercício de 1997, dando-lhes quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da mencionada Lei nº 8.443/1992.

3. O MP/TCU interpôs o presente Recurso de Revisão com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei Orgânica do TCU, em face da "*superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida*", presentes no TC-016.118/1999-5, que trata de auditoria realizada pela Secex/PE na Justiça Federal – Seção Judiciária de Pernambuco.

4. Na peça recursal, o **Parquet** especializado sugere que as irregularidades abaixo indicadas ensejam a reabertura das contas em comento e a anulação da deliberação impugnada, irregularidade essas que teriam sido praticadas no âmbito da Justiça Federal – Seção Judiciária de Pernambuco no exercício de 1997:

a) designação da Sra. Benilda Jeanne Cavalcanti Batista, servidora efetiva da Prefeitura Municipal de Bonito/PE, para exercer, indevidamente, a função comissionada de supervisor-assistente (FC-04) na mesma Seção Judiciária em que seu marido, Sr. Edvaldo Batista da Silva Júnior, exercia o cargo de Juiz Federal, contrariando o art. 4º da Lei nº 8.495/1992, bem como os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade de que trata o art. 37, **caput**, da Constituição Federal;

b) designação do Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa, servidor do Quadro de Pessoal do TRT – 6ª Região, para exercer a função comissionada de Oficial de Gabinete (FC-05) no gabinete de sua irmã, Sra. Nilcea Maria Barbosa Maggi, à época Juíza Federal Substituta na aludida Seção Judiciária, afrontando o art. 10 da Lei nº 9.421/1996 e os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37, **caput**, da Carta Magna.

5. Instado a se manifestar em relação à ocorrência indicada na alínea "b" acima, o Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante, responsável pela edição da Portaria nº 221/97, por meio da qual o Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa foi designado para exercer a função comissionada em referência, apresentou suas contra-razões recursais nos seguintes termos, resumidamente:

a) preliminarmente, como questão prejudicial, o Responsável invoca a ocorrência de decadência do direito de a Administração Pública, ainda que sob a forma de controle externo, anular o ato de designação em comento, uma vez que o mesmo teria sido praticado há mais de 5 (cinco) anos;

b) o ato supracitado seria legal por entender que o art. 10 da Lei nº 9.421/1996 admite a possibilidade de designação de parentes de magistrados para o exercício de função comissionada, desde que os mesmos sejam titulares de cargos efetivos em qualquer das carreiras judiciárias da União e que a designação não seja para cargo de subordinação direta ao juiz do qual seja parente, esclarecendo que, no caso concreto, o Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa foi designado para exercer função comissionada no

Gabinete do Juiz Titular da 10ª Vara da Seção Judiciária da Justiça Federal de Pernambuco/PE e não no Gabinete de sua irmã, Sra. Nilcea Maria Barbosa Maggi, que, à época, era apenas Juíza Substituta na aludida Vara;

c) que não pode ser responsabilizado por uma eventual designação do citado serventuário para uma função comissionada no próprio Gabinete de sua irmã magistrada feita posteriormente à edição da Portaria n. 221/97, destacando que a referida Juíza foi titularizada na 5ª Vara somente em junho de 1999, quando já não exercia a Direção do Foro da Seção Judiciária;

d) que agiu de boa-fé, uma vez que desconhecia o parentesco do referido servidor com a Juíza Substituta supracitada;

e) que a retroatividade dos efeitos financeiros da designação em tela deveu-se ao fato de que, desde 26/04/1997, o aludido servidor havia se afastado do TRT da 6ª Região para exercer, de fato, a função de Oficial de Gabinete do Juiz requisitante, sendo que, à época, a designação havia sido inviabilizada pelo então Diretor do Foro, "*... o qual, desrespeitando a ressalva do art. 10 da referida Lei* [Lei 9.421/1996], *por uma questão de propósito pessoal, num fasto moralismo exibicionista, recusou-se a proceder a essa designação*";

f) que, "*... mesmo que por absurdo se venha a ter esse ato – a Portaria n. 221/97-DF – por ilegal, de nenhum modo poderá ser aplicada ao recorrido a multa, tal como está ameaçado no ofício n. 321/2003, eis que a interpretação lógico-sistemática da Lei n. 8.443/92, pondo-se em cotejo com os dispositivos legais pertinentes (arts. 16, inciso III, 19, 57 e 58), somente autoriza a aplicação de tal sanção nas hipóteses de débito, dano ao erário, desvio ou desfalque de dinheiros, bens ou valores públicos, omissão no dever de prestar contas, obstrução à fiscalização dessa Corte ou desatendimento de suas deliberações, inexistindo qualquer dessas situações no caso em espécie*".

6. Em relação à preliminar argüida pelo Responsável (alínea "a"), não há reparos à análise feita pela Unidade Técnica, que concluiu pela improcedência dessa argüição, sendo pacífica a jurisprudência desta Casa no sentido de que, em relação aos processos de controle externo, é inaplicável a regra do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, sendo paradigma desse entendimento a Decisão nº 1.020/2000 – TCU – Plenário.

7. Nessa mesma linha caminha a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, em deliberação de 04/08/2004, reafirmou, por unanimidade, a inaplicabilidade do Instituto em tela aos processos de controle externo apreciados por esta Corte de Contas. Trata-se do MS 24.859/DF, da Relatoria do Ministro CARLOS VELLOSO, impetrado contra **decisum** desta Corte de Contas que considerou ilegal ato de concessão de pensão civil em favor da impetrante e determinou ao órgão de origem a suspensão do pagamento do benefício. Transcrevo, abaixo, a íntegra da ementa relativa à decisão supracitada, com os meus destaques:

"*EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. T.C.U.: JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. PENSÃO: DEPENDÊNCIA ECONÔMICA.*

I. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório. Precedentes do STF.

II. - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/99.

III. - Concessão da pensão julgada ilegal pelo TCU, por isso que, à data do óbito do instituidor, a impetrante não era sua dependente econômica.

IV. - MS. indeferido."

8. No mérito, examinando os autos, acolho o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido de que as contas do Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante sejam julgadas irregulares, aplicando-se ao Responsável a multa de que trata o art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, pelos fundamentos contidos na instrução e no parecer transcritos no Relatório precedente, sem prejuízo das considerações adiante firmadas.

9. Acerca da designação da Sra. Benilda Jeanne Cavalcanti Batista, verifico que ela, por ter sido realizada no ano de 1995, não impacta as contas do exercício de 1997 apreciadas neste processo, mas as do ano de 1995, as quais, entretanto, por terem sido julgadas em 1998, conforme Ata nº 01/98 da Primeira Câmara, não podem mais ser reabertas em razão do decurso de prazo para interposição de recurso de revisão, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.443/1992. Contudo, em face da absoluta ilegalidade da mencionada designação, deve ser fixado prazo, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, para que a Justiça Federal – Seção Judiciária de Pernambuco adote as medidas necessárias, se ainda não o

fez, a tornar sem efeito o ato de designação em questão, em consonância com a jurisprudência adotada por este Tribunal em casos análogos (**v. g.**: Decisão nº 126/2001 e Acórdão nº 692/2003, ambos do Plenário). Releva destacar que essa jurisprudência foi encampada pelo Supremo Tribunal por ocasião do julgamento do MS 23.780/MA.

10. Cabe ressaltar, consoante os pareceres instrutivos, que é dispensável, **in casu**, a oitiva prévia da aludida servidora, haja vista que a relação jurídica instaurada se dá entre o órgão fiscalizado (Justiça Federal — Seção Judiciária de Pernambuco) e este Tribunal e não entre este e aquela, estando-lhe franqueada, contudo, a oportunidade de interposição de recurso contra a deliberação adotada por esta Casa, nos termos da Lei nº 8.443/1992 (**v. g.**: STF: MS 24.001/DF, 24.784/PB e 24.859/DF).

11. Relativamente à designação do Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa para exercer a função comissionada de Oficial de Gabinete na mesma vara em que sua irmã, Sra. Nilcea Maria Barbosa Maggi, exercia o cargo de Juíza Federal Substituta (alínea "b", acima), resta patente que esse ato ofende os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, e o art. 10 da Lei nº 9.421/1996, consoante pacífica jurisprudência desta Casa (**v. g.**: Decisão nº 126/2001 e Acórdão nº 243/2003, ambos do Plenário), impondo, em conseqüência, a irregularidade das contas do Responsável. É que no caso vertente, a despeito de o servidor ser ocupante de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias e ter sido admitido, para esse cargo, por concurso púbico, é inegável que, mesmo eventualmente, o Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa servia junto à referida Magistrada, no exercício da função comissionada de Oficial de Gabinete, conforme informações constantes dos autos, gerando a incompatibilidade questionada, vez que devidamente exteriorizada a ilegal prática de nepotismo.

12. No que diz respeito ao argumento contido na alínea "c" do parágrafo 5º deste Voto, assiste razão à Unidade Técnica quando apregoa que a nova designação do Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa para o exercício de função comissionada diretamente subordinado à sua irmã magistrada, consoante noticiado pelo Responsável, não tem o condão de elidir a irregularidade por ele praticada ao editar, no exercício de 1997, a Portaria nº 221/97 nomeando o aludido servidor para exercer a função comissionada de Oficial de Gabinete na mesma Vara em que sua irmã exercia o cargo de Juíza Substituta, segundo comentários feitos no parágrafo precedente, em contrariedade aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, e ao art. 10 da Lei nº 9.421/1996, motivo pelo qual deixo de acolhê-lo.

13. Relativamente às alegações constantes das alíneas "d" e "e" do parágrafo 5º retro, verifica-se, pelo que consta do processo, que, diversamente do defendido, não resta configurada a alegada boa-fé do Responsável na prática do ato de designação do Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa, eis que era do seu pleno conhecimento de que esse ato era, no mínimo, controvertido, em especial pela noticiada resistência do então Diretor do Foro em implementar a referida designação. Portanto, sem razão o Responsável.

14. Com essas considerações, concluo que as contas do Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante devem ser julgadas irregulares, com aplicação da multa de que trata o art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, a qual fixo em R$ 5.000,00 ante a gravidade de que o fato se reveste.

15. Especificamente no que se refere à multa, tenho que os argumentos do Responsável, esposados na alínea “f” do parágrafo 5º deste Voto, mostram-se totalmente desarrazoados por entender, na mesma linha da instrução, que essa espécie de penalidade independe da existência de débito, conforme indicam os arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, bastando, para tanto, que as contas apreciadas sejam julgadas irregulares, o que corresponde justamente à proposta que ora submeto à apreciação deste colegiado.

16. Quanto às determinações sugeridas pela Unidade Técnica, com vistas a tornar sem efeito as designações questionadas no presente Recurso de Revisão, entendo que elas se mostram adequadas ao presente caso, uma vez que objetivam coibir a continuidade das ilegalidades indicadas. Importa destacar tão-somente que, em face da superveniência da Resolução nº 07, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça — CNJ, que proíbe a prática de nepotismo no Poder Judiciário, cuja constitucionalidade foi atestada, em caráter liminar, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade — ADC nº 12, tais determinações devem ser ajustadas às regras delineadas na mencionada Resolução, não devendo ser desconsiderada a hipótese de que tais atos até mesmo já tenham sido desfeitos em razão dessas novas regras. Com base nessas ponderações, considero, então, que deva ser encaminhada ao CNJ cópia da deliberação que vier a ser adotada por este Tribunal, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, para conhecimento e adoção pelo citado órgão, no

âmbito da sua competência, prevista no art. 103-B da Constituição Federal, das providências que entender cabíveis aos casos concretos ora apreciados.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que se adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 336/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC–500.086/1998-2 - c/ 1 volume
2. Grupo I – Classe I – Recurso de Revisão
3. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU
4. Órgão: Justiça Federal – Seção Judiciária de Pernambuco
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidades Técnicas: Secex/PE e Serur
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra deliberação proferida pela 1ª Câmara deste Tribunal na Sessão de 21/07/1998 (Relação nº 38/98, Gabinete do Ministro Humberto Guimarães Souto, Ata nº 24/98), por meio da qual as contas dos responsáveis arrolados nos autos foram julgadas regulares, com quitação plena.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 288, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente a deliberação proferida na Sessão de 21/7/1998, Ata n. 24/98, Relação n. 38/98 – Gab. Ministro Humberto Guimarães Souto – 1ª Câmara, no tocante tão-somente ao julgamento pela regularidade das contas do Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante;

9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante, com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. III, ‘b’, e 19, parágrafo único, da Lei n. 8.443/1992;

9.4. aplicar ao Sr. Ubaldo Ataíde Cavalcante, com base no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia fixada ao Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida a que se refere o subitem anterior, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.6. fixar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que a Justiça Federal – Seção Judiciária de Pernambuco implemente, se ainda não o fez, as medidas necessárias a tornar sem efeito os atos de designação, para o exercício de funções comissionadas no citado órgão, da Sra. Benilda Jeanne Cavalcanti Batista, por contrariar o art. 4º da Lei nº 8.495/1992 e os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, e do Sr. Paulo Fernando Soares Barbosa, por descumprir o art. 10 da Lei n. 9.421/1996, bem como os citados princípios constitucionais, comunicando, no mesmo prazo acima, a esta Corte acerca da execução dessas medidas;

9.7. dar ciência desta deliberação ao Recorrente, ao Responsável e à Direção do Foro da Seção Judiciária Federal de Pernambuco, encaminhando-lhes cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.8. encaminhar ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis aos casos concretos ora apreciados.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0336-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator) e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I - PLENÁRIO
TC-006.513/1997-2 (com 03 volumes e 22 anexos)
Natureza: Embargos de Declaração
Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER/5ºDRF/BA
Interessados: Antônio Contreira Lima (CPF nº 000.697.285-34), Valdomiro Nery Moitinho (CPF nº 036.797.055-49) e a empresa Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda. (CNPJ nº 15.145.162/0001-95)
Advogados constituídos nos autos: Neyla Ney Teixeira Machado (OAB/PA nº 11.472) e Altamir Caetano da Motta (OAB/RJ nº 54959)

Sumário: Embargos de Declaração em processo de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento à Decisão nº 397/95-Plenário. Citação. Apresentação de alegações que não descaracterizaram as irregularidades apontadas. Processo similar ao TC nº 250.059/1997-5, objeto do Acórdão nº 188/2002, que julgou as contas irregulares e em débito os responsáveis, à vista do prejuízo causado aos cofres do DNER, atual DNIT. Contas julgadas irregulares e em débito os responsáveis. Cobrança judicial. Esclarecimento ao DNIT acerca da compensação de créditos. Remessa da documentação pertinente ao Ministério Público da União e a outros interessados, conforme Acórdão nº 1.428/2005. Conhecimento dos Embargos, por atender aos requisitos de admissibilidade. Provimento negado, uma vez que as razões apresentadas não apontam obscuridade, contradição ou omissão. Manutenção dos termos do mencionado **decisum.** Ciência da deliberação adotada aos interessados.

RELATÓRIO

Em exame os Embargos de Declaração interpostos pelos Srs. Antônio Contreira Lima, Valdomiro Nero Moitinho e a empresa Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda., contra o Acórdão nº 1.428/2005-Plenário, que assim deliberou:

"9.1. julgar as presentes contas irregulares e em débito, solidariamente, os responsáveis, Srs. Antônio Contreira Lima, Valdomiro Nery Moitinho, os sucessores de Samuel Alves Julião, falecido, (Dinamérica Nascimento Julião, Samuel Alves Julião Júnior e Verônica Nascimento Julião) e as empresas Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda, e Maia Melo Engenharia Ltda., condenando-os ao pagamento da importância de R$1.429.320,87 (um milhão, quatrocentos e vinte e nove mil, trezentos e vinte reais e oitenta e sete centavos), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT,

atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 30/11/1994 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação;

9.3. remeter cópia dos presentes autos ao Ministério Público da União para os fins indicados no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92;

9.4.excluir a Sra. Zaira Nascimento Julião da responsabilidade pelo débito tratado nos presentes autos, haja vista ser a mesma viúva-meeira do de cujus, e não herdeira, a exemplo do que foi deliberado no Acórdão 188/2002 - Plenário;

9.5. esclarecer ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transpostes - DNIT, consoante o Acórdão 1806/2004 - Plenário, item 9.4, que este Tribunal não verifica óbices a que se proceda à compensação dos débitos apurados neste processo com os créditos eventualmente apurados em favor da empresa Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda., relativamente ao Contrato PG-13/93, das obras de restauração da rodovia BR-242/BA, desde que sejam adotadas as cautelas necessárias, com a adequada formalização dos instrumentos de confissão de dívida e de compensação, e desde que o direito da construtora aos créditos seja reconhecido por sentença judicial transitada em julgado, devendo na hipótese de concretização da compensação, de tudo ser dado ciência a este tribunal, por meio da Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia; e

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Ministério Público da União, para os fins indicados no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92; ao Procurador-Chefe da Procuradoria da União; ao presidentes da Comissão encarregada do processo administrativo nº 00406.00029/2001-18, instaurado pela Portaria Conjunta da Advocacia-Geral da União e do Ministério dos Transportes/MT de nº 43/2001; e à Juíza Titular da Vara do Trabalho de Itaberaba/BA, do Tribunal Regional do Trabalho - 5ª Região".

Os autos originaram de Tomada de Contas Especial instaurada nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/92 pelo então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER em razão da Decisão nº 397/95-TCU-Plenário, subitem vinculado ao 5º DRF – 8.1.167 – Restauração da BR – 242/BA, objetivando identificar os responsáveis e quantificar danos em virtude da paralisação das obras de restauração da rodovia BR-242/BA, objeto do Contrato nº PG-13/93-00, de 29/04/1993 (fls. 21/26 do vol. Principal) e seus aditivos (fls. 27/43).

O objeto do mencionado contrato foi a execução de obras de restauração na rodovia BR-242/BA, trecho entre os quilômetros 0 (zero) e 91 (noventa e um), no Estado da Bahia, entre os municípios de Argoim e Itaberaba.

Dos trabalhos realizados pela Comissão de Tomada de Contas Especial resultaram a identificação dos responsáveis e o correspondente dano.

Constam dos autos (fls. 426/436, 440 e 442 do Processo Administrativo instaurado pelo então DNER) que, para um faturamento de 67,39%, houve apenas 39,3% de extensão física contratual, tendo ficado evidente que a empresa executora do contrato (Construtora Viriato Cardoso Ltda.), recebeu R$ 2.145.787,84, e executou serviços no montante de R$ 896.898,88. O Contrato PG-013/93 foi rescindido pelo Conselho Administrativo do DNER em dezembro de 1995, devido à inexecução parcial do mesmo e paralisação da obra sem justa causa e sem prévia comunicação, ficando um saldo de R$ 1.248.888,96, que corresponde ao valor recebido sem a execução dos correspondentes serviços (fls. 107).

Razões dos Embargantes

Antônio Contreiras Lima e Valdomiro Nery Coutinho apresentaram (fls. 03/06 do anexo 22) os seguintes argumentos, na tentativa de evidenciar que o Acórdão recorrido apresenta contradições, onscuridade e omissões: durante o curso da instrução do processo não foi observado o devido processo legal, com grave violação ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa; a responsabilidade deve recair sobre os ombros da Diretoria de Engenharia Rodoviária; a empresa Viriato Cardoso acenou com a possibilidade da realização de uma composição amigável, tendo havido parecer favorável da própria administração, mas isso não está no processo; o Tribunal deixou de enfrentar o dispositivo que trata da compensação de créditos; algumas autoridades da Direção Geral da Autarquia, que atuaram como ordenadores de despesas, não sofreram nenhum tipo de punição.

Solicitam, ao final, que o Tribunal receba os presentes recursos, dando-lhes provimento, isentando-os de qualquer tipo de responsabilidade.

A empresa Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda., apresenta, igualmente, os seguintes argumentos: uma das omissões contidas no julgado é no sentido de que a ação rescisória, ajuizada pela União, foi julgada improcedente; “a sugestão lançada no acórdão se refere a celebração de termo aditivo ao contrato PG 012/93”; a Administração, mediante decisão do Conselho, aplicou punição à empresa, proibindo-a de licitar ou contratar com a Administração Pública Federal; solicita uma compensação semelhante a que foi feita com a Transbrasil S/A Linhas Aéreas; alguns serviços, executados e medidos, não foram pagos.

É o Relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução nº 64/1996-TCU e nos termos da Portaria nº 191, de 25 de agosto de 2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 03, biênio 2005/2006.

Os presentes Embargos de Declaração atendem aos requisitos estabelecidos no art. 34 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 287 do Regimento Interno/TCU. Devem, portanto, ser conhecidos.

Quanto ao mérito, entendo, pelos argumentos a seguir expostos, que esta Corte deve negar-lhes provimento, uma vez que as razões apresentadas pelos embargantes não evidenciam que o Acórdão nº 1.428/2005-Plenário apresenta obscuridade, omissão ou contradição.

Com efeito, aos responsáveis foram assegurados os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. As citações foram realizadas, cujos implicados delas tomaram conhecimento e apresentaram suas alegações, que vieram desprovidas de elementos suficientemente capazes de descaracterizar suas participações no evento que redundou em prejuízo aos cofres do então DNER, hoje Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Lei nº 10.233/2001 e alterações posteriores).

Releva destacar, por pertinente, que este Plenário, ao ter presente o TC nº 250.059/1997-5, cujos responsáveis são os mesmos tratados nestes autos (TC-006.513/1997-2), resolveu, dentre outras providências, julgar a Tomada de Contas Especial irregular e em débito, solidariamente, os Srs. Antônio Contreira Lima, Valdomiro Nery Moitinho, os sucessores de Samule Alves Julião, falecido (Dinamérica Nascimento Julião, Samuel Alves Julião Júnior e Verônica Nascimento Julião) e as empresas Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda., e Humberto Santana Engenheiros Consultores Ltda.

As irregularidades constantes no TC-nº 250.059/1997-5 são as mesmas tratadas na presente Tomada de Contas Especial, ora em exame (TC nº 006.513/1997-2), objeto do **Contrato nº PG-013/93**, ao passo que naqueles autos o **Contrato era o nº PG-12/93**. Devo destacar que o Tribunal, por meio da Decisão nº 869/99 – Plenário, resolveu rejeitar as alegações apresentadas.

Os embargantes repetem as mesmas alegações, já apreciadas ao longo do processo. Não apresentam elementos de convicção capazes de isentá-los de suas participações no evento danoso.

A respeito do TC-250.059/1997-5 deve-se destacar, ainda, que alguns dos responsáveis, tratados, igualmente, nos presentes autos, interpuseram Embargos de Declaração, tendo o Tribunal deliberado no sentido de conhecê-los para, no mérito, negar-lhes provimento (Acórdão nº 737/2004 – Plenário). Na oportunidade, o processo foi encaminhado ao Gabinete do Senhor Ministro Walton Alencar Rodrigues para fins de apreciação dos Recursos de Reconsideração interpostos pelas empresas Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda. e Humberto Santana Engenheiros Consultores Ltda.

Os interessados tentam obter, por meio dos presentes Embargos Declaratórios, uma reapreciação infringente, inadequada nesta via, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal:

"Embargos de Declaração - Efeito Modificativo do julgado - Inocorrência dos pressupostos de Embargabilidade - Pretendida Reapreciação da Matéria - Inadmissibilidade - Embargos Rejeitados. Revelam-se incabíveis os embargos de declaração, quando, inexistentes os vícios que caracterizam os pressupostos legais de embargabilidade (CPC, art. 535), vem esse recurso, com desvio de sua específica função jurídico-processual, a ser utilizado com a indevida finalidade de instaurar uma nova discussão sobre a controvérsia jurídica já apreciada pelo Tribunal. (Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 168849 - SP, DJ de 09.05.97)".

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 337/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº 006.513/1997-2 (com 03 volumes e 22 anexos)
2. Grupo: II - Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração
3. Interessados: Antônio Contreira Lima (CPF nº 000.697.285-34),Valdomiro Nery Moitinho (CPF nº 036.797.055-49) e a empresa Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda. (CNPJ nº 15.145.162/0001-95)
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (atual DNIT) - 5ºDRF/BA
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha
5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: Não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: Neyla Ney Teixeira Machado (OAB/PA nº 11.472) e Altamir Caetano da Motta (OAB/RJ nº 54959)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração interpostos em processo de Tomada de Contas Especial instaurada, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/92, pelo então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER (atual DNIT), contra o Acórdão nº 1.428/2005-Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no disposto nos arts. 32, inciso II, 34, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 277, inciso III, 287, do Regimento Interno/TCU, em:
9.1. conhecer dos presentes Embargos de Declaração, interpostos pelos Srs. Antônio Contreira Lima, Valdomiro Nery Moitinho e a empresa Viriato Cardoso Construções e Projetos Ltda., uma vez que foram observados os requisitos de admissibilidade aplicados à espécie, para, no mérito, considerá-los improcedentes, mantendo-se, em conseqüência, todos os termos do Acórdão nº 1.428/2005-Plenário, haja vista que o mencionado **decisum** não apresenta obscuridade, omissão ou contradição; e
9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0337-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I - PLENÁRIO
TC 006.602/1994-0 (com 8 volumes e 1 anexo com 4 volumes)

Apensos: TC 012.710/1995-4, TC 000.790/1996-6 e TC 000.789/1996-8
Natureza: Recurso de Reconsideração
Unidade Jurisdicionada: Associação dos Deficientes Físicos de Brasília – ADFB
Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.
Advogados constituídos nos autos: Dirceu de Faria, OAB/DF n.º 1.005-A; Alexandre Ferreira de Carvalho, OAB/DF n.º 6.730; Francisco José de Campos Amaral, OAB/DF n.º 7.210; André Campos Amaral, OAB/DF n.º 11.731; Mozart Hamilton Bueno, OAB/MG n.º 67.001; Alexandre Matsuda Nagel, OAB/SP n.º 197.304 e OAB/DF n.º 18.917; José Nagel, OAB/DF n.º 4.208; João Paulo Gonçalves da Silva, OAB/DF n.º 19.442; Ticiane Ushicawa Fukushima OAB/DF n.º19.148 e Edson Kazuo Katagiri OAB/DF n.º19.436.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Associação dos Deficientes Físicos de Brasília – ADFB. Por meio do Acórdão n.º 243/97-TCU-Plenário, as contas do responsável foram julgadas regulares com ressalva. Interposição de Recurso de Reconsideração pelo MPjTCU. Diligências junto a órgãos da União, do Distrito Federal e do Estado de Sergipe. Inspeção. Contra-razões recursais. Alegação de preclusão temporal. Considerações acerca da relação processual no âmbito do Tribunal de Contas da União. Conhecimento. Nesta fase processual, não foram apresentados documentos novos capazes de modificar o mérito do Acórdão guerreado. Não-provimento. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Sr. Benício Tavares da Cunha Mello, ex-Presidente da Associação dos Deficientes Físicos de Brasília – ADFB, instaurada em decorrência de possíveis irregularidades ocorridas na aplicação de recursos públicos federais concedidos pela Coordenadoria Nacional para integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, do extinto Ministério do Bem Estar Social.

2. Nessa fase processual aprecia-se o Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas contra o Acórdão n.º 243/97-TCU-Plenário. Por meio deste **decisum**, o Tribunal julgou regular com ressalva as contas do Sr. Benício Tavares da Cunha Mello, por ter considerado que a vasta documentação apresentada pelo gestor havia sido suficiente para comprovar que não houve dano ao erário, e por ter o responsável recolhido tempestivamente o débito que lhe havia sido imputado, demonstrando a sua boa-fé.

3. A referida Tomada de Contas Especial originou-se de relatório do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios - MPDFT, que, por meio da Decisão n.º 040/95-TCU-Plenário, foi conhecido como Representação e convertido em TCE.

4. O Ministério Público junto ao Tribunal fundamentou o seu pedido no fato de o MPDFT ter apontado em seu relatório que os documentos apresentados para comprovar a correta aplicação dos recursos – notas fiscais relativas a vendas de produtos e recibos referentes à prestação de serviços – eram fraudulentos. Por essa razão, o **Parquet** especializado acredita ser fundamental verificar a idoneidade dos mencionados documentos, para aferir as regularidades das contas.

5. Em sua peça recursal, o Ministério Público alega que 71% dos recursos transferidos à ADFB pela Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência foram gastos com pessoal e serviços – despesas sujeitas à comprovação por meio de recibos em branco ou por preenchimento fraudulento. Com efeito, solicitou que este Tribunal realizasse diligências **in loco** e junto aos signatários dos recibos apresentados como comprovante das despesas.

6. Outra questão trazida pelo Recorrente é o fato de a ADFB ter adquirido equipamentos junto à filial em Aracaju da Sociedade Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda., cuja comprovação se deu por meio de nota fiscal datada de 25/10/1992. Ainda informa que, de acordo com informações da Secretaria de Estado da Fazenda de Sergipe, a referida empresa, desde janeiro de 1990, teve sua inscrição cancelada, razão pela qual não consta qualquer registro ou informação relacionada à existência da empresa.

7. O representante do Ministério Público argumenta que deve ser revisto o tratamento privilegiado dispensado ao responsável em face de sua boa-fé, evidenciada pelo recolhimento do débito que lhe foi imputado. Considera que não há boa-fé quando, em diversas ocasiões, o administrador inicialmente presta

contas e procura demonstrar ao Poder Público que utilizou regularmente os recursos recebidos e, após descoberta as irregularidades, restitui a quantia recebida.

8. Por fim, apresenta o seguinte pedido, **verbis**:

"Pelo exposto, por meio do presente recurso de reconsideração, vem este representante do Ministério Público pedir a este Tribunal que torne insubsistente o Acórdão n.º 243/97-TCU-Plenário para aprofundar a avaliação da autenticidade e veracidade das notas fiscais e recibos apresentados pelo responsável como comprovantes da regularidade da aplicação dos recursos, solicitando, se assim entender necessário, cópias dos termos de inquirição das testemunhas ouvidas no processo n.º 2.186/94 (Ação Civil Pública proposta pelo MPDFT ao Juízo da 4ª Vara Cível de Taguatinga) e informações da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria de Estado da Fazenda de Sergipe e realizando diligências ***in loco*** *e junto aos signatários dos recibos visando a comprovar se, de fato, foram prestados os serviços."*

9. Por meio de sorteio realizado em 3/12/97, o processo foi distribuído ao eminente Ministro Humberto Guimarães Souto, que, por ter assumido a Presidência desta Corte em 1º/1/2001, o transferiu para o insigne Ministro Iram Saraiva. Devido à aposentadoria deste último, o processo ficou sob a relatoria do Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionada n.º 03, biênio 2005/2006.

10. Em primeira instrução na antiga 10ª Secretaria de Controle Externo, o analista responsável pelo trabalho propôs a esta Corte de Contas (fl. 35 do volume 7):

"I – conhecer o presente recurso de reconsideração, para, no mérito ser-lhe concedido provimento, tornando-se insubsistente o Acórdão n.º 243/97 – Plenário (Sessão de 29.10.97);

II – no caso de a proposta supra ser acatada, que remetam-se os presentes autos à 4ª Secex para que esta dê continuidade à instrução do processo, aprofundando a avaliação de autenticidade e veracidade dos documentos de comprovação de despesa apresentados pelo Responsável, e se assim julgar essencial este Tribunal, sejam solicitadas cópias dos termos de inquirição das testemunhas ouvidas no processo n.º 2.186/94 – Ação Civil Pública proposta pelo MPDFT ao juízo da 4ª Vara Cível de Taguatinga – bem como informações da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria de Estado da Fazenda de Sergipe, além da realização de diligências ***in loco*** *e juntamente aos signatários dos recibos apresentados, objetivando-se comprovar a prestação de serviços.*

III – dar ciência ao Recorrente e ao Responsável da decisão que vier a ser adotada."

11. Estando os autos na 10ª Secex, foi recebido naquela Secretaria o Ofício n.º 179/98-PJDI, de 05/10/1998, de procedência da Promotoria de Justiça dos Direitos Individuais Indisponíveis, pelo qual o Promotor de Justiça Adjunto Rodrigo de Magalhães Rosa solicita informações acerca do andamento dos presentes autos.

12. Por meio do despacho datado de 2/2/1999, o eminente Ministro Humberto Guimarães Souto autorizou que a Secretaria respondesse ao mencionado Promotor, o que foi feito por meio do Ofício n.º 002/99-10ª Secex, de 4/2/1999 (fls. 38 e 39 do volume 7).

13. Momento contínuo, o Secretário de Controle Externo em Substituição proferiu despacho nos autos, anuindo à proposta do Analista (fls. 40/42 do volume 7).

14. Assim, os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto a esta Corte.

15. Por meio do parecer do Procurador Ubaldo Alves Caldas, o Ministério Público concordou com a proposta defendida pela Unidade Técnica (fl. 43 do volume 7).

16. Em 14 de março de 2000, o responsável, Sr. Benício Tavares da Cunha Mello, compareceu aos autos, a fim de juntar documentos por ele apresentados (fls. 44/76).

17. Ante os novos elementos apresentados, e por concordar com a proposta da Unidade Técnica, o Ministro Humberto Guimarães Souto determinou que os autos fossem encaminhados à 3ª Secex para instrução do feito.

18. Na 3ª Secex, os autos receberam a primeira instrução de fls. 78/96, pela qual foi proposto que:

"a) caso seja considerada medida oportuna e pertinente, e considerando que cabe ao Ministro-Relator presidir a instrução do processo, nos termos do art. 11 da Lei 8.443/92 c/c o art. 140 do Regimento Interno/TCU, que se envie cópia dos documentos apresentados pelo responsável, Sr. Benício Tavares, às fls. 44/76, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para que esse **Parquet** *tome as medidas que julgar cabíveis;*

b) com fulcro no art. 50, incisos II, III e parágrafo único, da Resolução TCU nº 133/2000 e nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei nº 8.443/92, sejam realizadas as seguintes diligências:

b.1) ao Juízo da 4ª Vara Cível de Taguatinga/DF, no sentido de ser enviada cópia dos termos de inquirição de testemunhas ouvidas no Processo nº 2186/94 - Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios quanto à utilização de recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação repassados à Associação dos Deficientes Físicos de Brasília;

b.2) à Secretaria de Estado da Fazenda de Sergipe, para que seja informado a autenticidade da Nota Fiscal nº 0012, de 25/10/1990, no valor de Cr$ 600.000,00, emitida pela empresa 'Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.', CNPJ 00.669.978/0002-21, Inscrição Estadual nº 27.071.915-6;

b.3) à Junta Comercial do Estado de Sergipe, para que seja informado o período de atividade da empresa 'Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.', CNPJ 00.669.978/0002-21, Inscrição Estadual nº 27.071.915-6, bem como a relação de seus sócios, com as datas em que permaneceram na empresa, conforme contrato social e alterações, se houver;

b.4) à Secretaria da Receita Federal, no sentido de que seja informada todas as situações cadastrais da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da empresa 'Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.', CNPJ 00.669.978/0002-21, discriminando o período de cada situação;

b.5) **in loco**, *à atual sede da Associação dos Deficientes Físicos de Brasília, caso ainda esteja no mesmo endereço daquele à época da reforma proporcionada pelos recursos provenientes do Convênio nº 004/90/CORDE, ou ao endereço do prédio que sofreu dita reforma, caso tenha ocorrido mudança de endereço da sede da associação, com o fito de confirmar se a quantidade de material gasta nas obras de reforma e manutenção é condizente com a área (em* m^2*) da construção;*

b.6) à Câmara Legislativa do Distrito Federal, para que sejam informados os nomes, período de atuação e o horário de trabalho dos servidores que atuaram junto ao gabinete do Deputado Distrital Benício Tavares da Cunha Mello, em todos os seus mandatos legislativos.

c) com base no art. 42 da Lei nº 8.443/92, que seja requerido, à Superintendência do Banco do Brasil no Distrito Federal, extrato da movimentação das contas bancárias mantidas pela Associação dos Deficientes Físicos de Brasília - CNPJ 00.579.649/0001-09 em agências do banco em Brasília - DF, no período de 22 a 30 de outubro de 1997."

19. O titular da Unidade Técnica concordou com a proposta oferecida pelo Analista, acrescentando, apenas, a necessidade de se fazer inspeção junto à Associação dos Deficientes físicos de Brasília, com vistas a averiguar a regularidade da aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio n.º 004/90/CORDE destinados à reforma do prédio daquela instituição.

20. Por meio do despacho de fl. 98, atuando à época em substituição, o eminente Ministro Benjamin Zymler autorizou a realização das medidas alvitradas pela 3ª Secex.

21. Seguindo orientação do Relator, foram feitas as seguintes diligências: à meritíssima Juíza da 4ª Vara Cível de Taguatinga, por meio do Ofício n.º 795/2001/Secex-3 (fl. 99 do volume 7), solicitando cópia dos termos de inquirição das testemunhas ouvidas no Processo n.º 2186/94 – Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios – MPDFT, quanto à utilização de recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação repassados à Associação dos Deficientes Físicos de Brasília; ao Sr. Secretário de Estado de Fazenda de Sergipe, por meio do Ofício n.º 796/2001/Secex-3 (fl. 100 do volume 7), solicitando informações acerca da autenticidade da Nota Fiscal n.º 0012, de 25/10/1990, no valor de Cr$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzeiros), emitida pela empresa "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda."; ao Sr. Presidente da Junta Comercial do Estado de Sergipe, por meio do Ofício n.º 797/2001/Secex-3 (fl. 101 do volume 7), solicitando informações acerca do período de atividade da empresa "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.", bem como a relação de seus sócios com as datas em que permaneceram na empresa, conforme contrato social e alterações; ao Sr. Secretário da Receita Federal, por meio do Ofício n.º 798/2001/Secex-3 (fl. 102 do volume 7), solicitando informações acerca de todas as situações cadastrais na inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da empresa "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.", discriminando o período de cada situação; ao Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio do Ofício n.º 799/2001/Secex-3 (fl. 103 do volume 7), solicitando informar os nomes, período de atuação e o horário de trabalho dos servidores que atuaram junto ao Gabinete do Deputado Distrital Benício Tavares da Cunha Mello, em todos os seus mandatos legislativos; e ao Superintendente do Banco do Brasil no Distrito Federal, por meio do Ofício n.º 800/2001/Secex-3 (fl. 104 do volume 7), solicitando que fosse enviado extrato de movimentação das contas bancárias mantidas pela Associação dos

Deficientes Físicos de Brasília em agências do banco em Brasília-DF, no período de 22 a 30 de outubro de 1997.

22. A solicitada inspeção foi realizada por Técnico da 3ª Secex. Após, o trabalho de campo, o servidor chegou a seguinte conclusão, **verbis**:

"Isso posto, podemos afirmar que, com base na medição por nós efetuada e nos valores descritos para o rendimento de cada produto, as quantidades que, provavelmente, foram utilizadas – conforme notas fiscais – estão bem superiores a realmente necessária."

23. A diligência dirigida ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal foi respondida por meio do Ofício n.º 196/2001-GND/CLDF (fls. 126/129). Nesse documento foi, conforme solicitado, apresentado o nome das pessoas que prestaram serviço no Gabinete do Deputado Distrital Benício Tavares.

24. O Sr. Superintende do Banco do Brasil no Distrito Federal respondeu à diligência a ele dirigida por meio do documento de fl. 130. A informação trazida aos autos dão conta de que em nome da Associação dos Deficientes Físicos de Brasília, CNPJ 00.579.649/0001-09, consta no sistema conta corrente aberta posteriormente ao período dos extratos requisitados (22 a 30 de outubro de 1997).

25. Por meio do Of. SRF/GAB/Nº 1822/2001 (fls. 131/139 do volume 7), o Chefe do Gabinete do Secretário da Receita Federal apresentou resposta à diligência realizada junto ao Secretário da Receita Federal. Das informações prestadas, pode-se abstrair que a empresa Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda. foi aberta em 19/07/1988, tendo sido baixada do sistema em 21/06/1996, por liquidação voluntária.

26. A Junta Comercial do Estado de Sergipe, por meio do Ofício Of/GSG/N.º 1054/2001, de 19/7/2001 (fls. 140/147 do volume 7), informou que a filial da empresa Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda. CGC /MF n.º 00.669.978/0002-21 foi extinta por não ter iniciado as suas atividades.

27. A Diretora de Secretaria do Juízo de Direito da 4ª Vara Cível de Taguatinga-DF, por meio do Ofício n.º 1046, de 14/08/2001 (fls. 148/149 do volume 7), informou que não seria possível fornecer cópia dos termos de inquirição de testemunhas ouvidas no Processo n.º 2186/94 – Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios – MPDFT, uma vez que os autos do processo foram remetidos ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

28. Prosseguindo na fase de dilação probatória, o Sr. Secretário de Controle Externo da 3ª Secex, por meio do Ofício n.º 1092/2001/Secex-3, de 04/09/2001, realizou diligência junto ao Secretário de Fazenda do Estado de Sergipe com intuito de verificar a autenticidade da Nota Fiscal n.º 0012, de 25/10/1990, no valor de Cr$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzeiros), emitida pela empresa "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda."

29. A referida diligência foi respondida por meio do Ofício n.º 0271/2001, de 05/10/2001 (fl. 151). O documento informou que a empresa "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda." não constava como cadastrada na Secretaria de Fazenda daquele Estado.

30. Às fls. 160/1168 os vários documentos apresentados foram analisados no âmbito da 3ª Secex. A seguir, reproduzo a conclusão e a proposta de encaminhamento oferecida pelo Analista responsável pela instrução, **verbis**:

"(...)

II – CONCLUSÃO

40. As principais constatações desta instrução, além de outras considerações que podem subsidiar a análise a ser procedida pela Secretaria de Recursos/TCU, nos termos do art. 33, inciso II, da Resolução TCU nº 140/2000, são as seguintes:

a) quanto a inquirições de testemunhas, atentar para o teor da sentença do Processo nº 2186/94, da 4ª Vara Cível de Taguatinga-DF (fls. 4/17) e dos termos de audiência do Inquérito Civil nº 001/93, da Promotoria de Defesa dos Direitos do Cidadão, do Patrimônio Público e do Meio Ambiente (fls. 100/148 – Vol. I deste TC), com as observações dos itens 8.3 a 8.5, e 10 e subitens da instrução às fls. 78/96;

b) constatação de utilização de documento fiscal fraudulento (Nota Fiscal nº 0012, de 25/10/1990 - fl. 157) para fins de comprovação da utilização de Subvenção Social recebida pela Associação dos Deficientes Físicos de Brasília - ADFB no valor de Cr$ 600.000,00, referente a aquisição de material médico-hospitalar;

c) constatação de aquisição de material para pintura em quantidade muito superior ao que seria efetivamente necessário, para fins de reforma e manutenção da sede da ADFB, com utilização de recursos de Contribuição no valor de CR$ 843.000,00;

d) observar quadro anexado às fls. 158/159 destes autos, com a consideração do item 33 desta instrução;

e) reavaliar aspectos quanto à:

e.1) comprovação da utilização de recursos públicos por parte do responsável, conforme análise dos itens 8.4, 8.5, 10.3, 15 e 15.1 da instrução às fls. 78/96;

e.2) boa-fé do responsável, conforme itens 15.1, 16 e 16.1 da instrução às fls. 78/96, somados aos comentários do item 12.5 da instrução às fls. 27/35.

40.1. Entendemos, outrossim, devam ser revistas as conclusões deste Tribunal quanto aos itens 10 e 13.6 do Voto relativo ao Acórdão nº 243/97 (fls. 168/180 - Vol. Principal deste TC), conforme apreciação a ser efetivada pela Secretaria de Recursos/TCU.

41. Ainda consideramos medida oportuna, conforme item 19-a da "Proposta de Encaminhamento" da instrução às fls. 78/96, que este Tribunal remeta cópia dos documentos apresentados pelo responsável, Sr. Benício Tavares, às fls. 44/76, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para que este tome as medidas que julgar cabíveis. Conforme transcrito no item 12.1 da instrução às fls. 78/96, tais documentos, segundo o responsável, "provam também a promiscuidade de membros do Ministério Público do Distrito Federal com os inimigos políticos do Deputado, sendo que grande parte deles está envolvida com processos criminais perante a Justiça do DF" (grifo nosso).

III – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) caso seja considerada medida pertinente, que seja enviada cópia dos documentos apresentados pelo responsável, Sr. Benício Tavares da Cunha Mello, às fls. 44/76 deste volume, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para que esse Parquet tome conhecimento das informações ali apresentadas;

b) com base nos arts. 1º, inciso III, 15 e 16 da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, seja dado conhecimento ao Ministério Público Federal do fato relacionado à falsificação de documento fiscal (Nota Fiscal nº 0012, de 25/10/1990, da empresa "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda." – CNPJ 00.669.978/0001-40), para que este tome as medidas que julgar cabíveis, inclusive quanto à participação do Sr. Benício Tavares da Cunha Mello, tendo em vista o disposto no art. 11 desse diploma legal, com o envio de cópia da documentação constante às fls. 101/102, 131/147 e 150/157 deste volume;

c) sejam os presentes autos encaminhados à Secretaria de Recursos deste Tribunal, para que se dê continuidade ao andamento deste processo, com os subsídios da "Conclusão" desta instrução (itens 40 e 40.1 anteriores), nos termos do art. 33, inciso II, da Resolução TCU nº 140/2000."

31. O titular da Unidade Técnica acolheu a proposta do Sr. Analista, consubstanciando, apenas, que, quanto aos itens "a" e "b", o momento mais adequado para sua formulação seria quando da análise do mérito do recurso.

32. Na Secretaria de Recursos, em primeira instrução, foi proposta a citação do Sr. Benício Tavares. Em seguida, transcrevo a conclusão da instrução do Sr. Diretor em substituição da 1ª Diretoria Técnica, a qual foi endossada pelo Sr. Secretário.

"13. Pelo exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

13.1 Com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei n.º 8.443/92, seja conhecido o presente Recurso de Reconsideração e, com fundamento no art. 283 do Regimento Interno do TCU c/c o art.12, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, seja citado o Sr. Benício Tavares da Cunha Mello, ex-Presidente da Associação de Deficientes Físicos de Brasília, para que, no prazo de 15(quinze) dias a contar da ciência, querendo, apresente, em contra-razões recursais, alegações de defesa ou recolha aos cofres da União as

quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, a partir da datas mencionadas, em face das seguintes irregularidades apuradas nos atos do presente processo:

a) CR$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzeiros) repassados a título de subvenção social para compra de material médico-hospitalar por meio da Ordem Bancária n.º 90OB00432, de 19/10/90 (fl. 16 do TC-000.790/1996-6), creditada em 25/10/90(fl. 22 do TC-000.790/1996-6), uma vez que a Nota Fiscal nº 0012, de 25/10/1990 (fl.157, v.7), emitida pela filial de Aracaju/SE da empresa Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda. não é documento fiscal válido;

b) Cr$ 1.060.329,66 (um milhão sessenta mil trezentos e vinte e nove cruzeiros e sessenta e seis centavos) a título de contribuição para reforma e manutenção do prédio-sede da ADFB, repassados por meio da Ordem Bancária n.º 90OB01188, de 14/12/90 (fl. 12, TC-012.270-1995-4), creditada em 17/12/90 (fl. 18, TC-012.710-1995-4), uma vez que o responsável adquiriu material para pintura da sede da ADFB em quantidade superior ao que seria efetivamente necessário, considerando, ainda, os reflexos deste fato nos valores pagos a título de mão-de-obra para execução dos serviços;

c) Cr$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil cruzeiros) a título de contribuição para reintegração social de deficiente físico - Projeto Reintegração, repassados em três parcelas, a seguir discriminadas, pelas irregularidades descritas nas alíneas "a" a "i" do item 3 do Relatório que integra a Decisão n.º 040/95-TCU-Plenário:

1ª parcela de Cr$ 233.333,00(duzentos e trinta e três mil, trezentos e trinta e três cruzeiros), repassados por meio da Ordem Bancária 90OB00029, de 19/06/90 (fl.50 do TC-000.789/1996-8), creditada em 20/06/90 (fl.51 do mesmo TC)

2ª parcela de CR$ 699.999,00 (seiscentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove cruzeiros), repassados por meio da ordem Bancária n.º 90OB00126, de 10/08/90 (fl. 33 do TC-000.789/1996-8), creditada em 13/08/90 (fl.189 do mesmo TC):

3º parcela de CR$ 466.668,00 (quatrocentos e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e oito cruzeiros), repassados por meio da Ordem Bancária n° 900BO0928, de 23/11/90 (fl. 137 do TC-000.789/1996-8), creditada em 26/11/90 (fl. 147 do mesmo TC);

CR$ 3.043.961,86 (três milhões, quarenta e três mil, novecentos e sessenta e um cruzeiros e oitenta e seis centavos), a título de contribuição para o Projeto, Reintegração, repassados por meio da Ordem Bancária n° 910BO0949, de 07/02/91 (fl. 19, v. 5), creditado em 08/02/91 (fl. 79, v. p.), pelas irregularidades descritas nas alíneas 'a' a 'e' do item 4 do Relatório que integra a Decisão n° 040/95-TCU-Plenário.

13.2. Sejam encaminhadas ao Sr. Benício Tavares da Cunha Mello cópias desta : instrução, do Recurso do MP/TCU e seus anexos (fls. 01/22), e das instruções de fls. 27/35, fls. 78/98, fls. 122/125, fls. 160/168 e tabela de fls. 158/159.

13.3. Seja informado ao Sr. Benício Tavares da Cunha Mello que os autos do presente processo encontram-se nesta Secretaria de Recursos para efeito do disposto no art. 163 do Regimento Interno/TCU."

33. Por meio do despacho de fl. 229 do volume 7, autorizei a citação do responsável, que foi materializada pelo Ofício n.º 164/2004, de 19/05/2004 (fls. 230/231 do volume 7).

34. Em 25/05/2004, o Sr. Benício Tavares da Cunha Mello compareceu aos autos para solicitar prorrogação, por 30 (trinta) dias, do prazo que lhe houvera sido concedido para apresentar as suas razões de justificativa. O Sr. Secretário da Serur, valendo-se de delegação de competência, autorizou a prorrogação do prazo solicitado.

35. Em 27/05/2004, o responsável obteve cópia integral dos autos.

36. O responsável, por meio de seus advogados legalmente constituídos, apresentou sua defesa (fls. 237-A/255 do volume 8). A seguir, transcrevo excertos das principais alegações do responsável:

"*04. Como se vê, o prazo compreendido entre a data do julgamento de regularidade das contas e quitação ao responsável (29/10/1997) e a efetiva instauração do contraditório para apresentação em defesa do contra-razões recursais (Cf. art. 283 do RI/TCU), ante o recurso interposto contra tal julgamento (19/05/2004), é bem superior aos cinco anos, legal e regimentalmente, previstos para se anunciar qualquer espécie de pretensão à desconstituição do acórdão anterior*. O grifo consta do original.

(...)

07. Nesse sentido, as contas julgadas, em favor do responsável há mais de cinco anos, sem que o mesmo tenha sido citado durante todo esse período, impede o desenvolvimento válido do recurso, objetivando rediscutir, na prática, a própria quitação, anteriormente, dada. O grifo consta do original.

(...)

09. Cumpre, na oportunidade, ressaltar que esse prazo (de cinco anos) extintivo do direito de promover alteração do julgamento anterior, por ser decadencial e não prescricional (contado na forma prevista no art. 30, inc. III, da Lei n.º 8.443/92), não estava sujeito à suspensão ou interrupção, razão pela qual, a simples apresentação da peça recursal jamais produziria, em relação ao responsável favorecido, o reinício, pela citação ocorrida em 2004, daquele prazo extintivo, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

(...)

23. Na espécie, o ora Defendente está sendo instado a se manifestar quase 7 anos após ter plena convi cção de que suas contas já estavam, definitivamente, julgadas, o que, desvirtuaria o propósito último do processo, que é a pacificação social e a sua segurança jurídica através da definição de questões controversas, implicando uma situação de insegurança, incompatível com o ordenamento jurídico pátrio, que garante estabilidade das situações consolidadas pelo tempo, como assevera o Conselheiro do TCDF JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES (...)

(...)

35. De fato, o pedido do recurso de reconsideração foi no sentido de se 'aprofundar a avaliação' das provas trazidas aos autos pelo ora Defendente, em que pese constar dos autos os pareceres (fls. 112/113 e 152 do volume principal) em que se exara manifestação acerca de tais documentos, inclusive, com oportunidade de solicitar diligências.

36. Observa-se, também, que tal pedido baseia-se em elementos já i examinados no Acórdão n° 243/1997, que julgou as contas regulares com ressalva, e deu quitação ao responsável, sendo que todas as justificativas acerca das irregularidades apontadas foram acolhidas pelo Plenário dessa Colenda Corte.

37. Dessa forma, o recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao TCU não merece provimento, posto que não trouxe nenhum documento hábil, ou ainda, qualquer fato que já não tivesse sido amplamente examinado no processo.

(...)

41. Não há falar, portanto, em reexame dos documentos já exaustivamente analisados na fase instrutória da Tomada de Contas Especial. Nem é demais evidenciar, a propósito, os excelentes argumentos do Min. BENTO BUGARIN, então relator do Acórdão recorrido, ***verbis****:*

'5. Para que a Corte exerça o julgamento, há necessidade de que estejam presentes nos autos elementos suficientes, competentes e pertinentes, consubstanciados em prova, especialmente a documental.

6. Nesse sentido, os atos relativos à execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial deverão ser realizados de forma escritural, ainda que por meio informatizado, de modo a gerar a respectiva documentação. **Conforme se demonstra a seguir, o responsável apresentou documentação correspondente aos gastos realizados.'** O grifo consta da peça recursal.

42. De igual maneira, consigne-se que o Defendente apresentou suas alegações de defesa, as quais foram todas acolhidas pelo r. Plenário. Logo, a simples demonstração de inconformismo por parte do MP/TCU suscita dúvidas quanto ao objetivo de seu Recurso. Nesse ponto, novamente, a inteligência do Min. BENTO BUGARIN faz-se necessária, verbis:

'3. Esclareça-se, por oportuno, que os denunciantes eram pessoas de confiança do Sr. Benicio Tavares da Cunha Mello, e a maioria delas serviam em seu Gabinete Parlamentar, sendo que algumas tinham participação direta na administração da Associação. ***Do exame realizado nos elementos constantes nos autos, observa-se, claramente, que a origem da denúncia deve-se à questão política. Não cabe ao Tribunal manifestar-se a respeito****.'* O grifo consta da peça recursal.

(...)

47. Veja-se, Excelência, que é notória a ausência das razões de pedir do recurso, vez que se utiliza como supedâneo para sua interposição fato apurado em outra esfera de poder (decisão da 4a Vara Cível de Taguatinga/DF), e que, por incrível que pareça, não possui o menor nexo com os fatos apurados na

Tomada de Contas Especial, haja vista versar sobre subvenção repassada pelo FNDE à ADFB. O grifo consta do original.

(...)

55. Diga-se de passagem que, mesmo que as informações, fruto das diligências, pudessem ser aceitas como argumentos novos, estas foram juntadas depois de 4 anos da interposição do referido Recurso, ofendendo, inequivocamente, o comando do § 2°, do art. 285, do RITCU, verbis: O grifo consta do original.

(...)

63. Assim sendo, incabível o pedido de novo estudo sobre questões já ultrapassadas, sem que se apresentem elementos, diversos os constantes nos autos, capazes de alterar o entendimento. Tanto que os próprios fundamentos do voto do Min. BENTO BUGARIN seriam suficientes para rebater as questões apontadas pela SERUR. De qualquer sorte, por amor ao princípio de contrarrazoar, têm-se algumas colocações a seguir elencadas:

'a) CR$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzeiros) repassados a título de subvenção social para compra de material médico-hospitalar por meio da Ordem Bancária n° 900BO0432, de 19/10/90 (fl. 16 do TC-000.790/1996- 6), creditada em 25/10/90 (fl. 22 do TC-OOO.790/1996-6), uma vez que a Nota Fiscal n° 0012, de 25/10/1990 (fl. 157, v. 7), emitida pela filial de Aracaju/SE da empresa Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda. não é documento fiscal válido.' O grifo consta do original.

(...)

65. Ora, o Recurso de Reconsideração levanta dúvidas quanto à validade fiscal do documento. Mas, por que insistir pela irregularidade se o próprio analista que emitiu o parecer de fls. 160/167, após examinar as informações enviadas pela Receita Federal, afirma que a citada empresa estava , em condições de emitir nota fiscal? Chega a constituir-se verdadeiro paradoxo, ainda mais que o Min. BENTO BUGARIN, Relator do Acórdão recorrido, em seu voto afirma, ***verbis****:*

"10.10. Assim, não se pode afirmar que a ***nota fiscal é fria****. Aliás, esta* ***competência é da Receita Federal****. Cabe ao Tribunal exercer o julgamento com base em evidências documentárias que compõem o processo. "* O grifo consta da peça recursal.

(...)

67. Veja-se, na seqüência, outro item:

b) Cr$ 1.060.329,66 (um milhão sessenta mil trezentos e vinte e nove cruzeiros e sessenta e seis centavos) a título de contribuição para reforma e manutenção do prédio-sede da ADFB, repassados por meio da Ordem Bancária n° 900B01188, de 14/12/90 (fl. 12, TC-021.710-1995-4), creditada em 17/12/90 (fl. 18, TC-012.710-1995-4), uma vez que o responsável adquiriu material para pintura da sede da ADFB em quantidade superior ao que seria efetivamente necessário, considerando, ainda, os reflexos deste fato nos valores pagos a título de mão-de-obra para execução dos serviços;' O grifo consta da peça recursal.

68. Quanto ao Item acima transcrito, a SERUR utiliza-se de relataria técnico, para apontar os "débitos" referentes à contribuição para reforma e manutenção do prédio-sede da ADFB.

69. É de se questionar o fato da inspeção ter ocorrido mais após a realização do projeto de reforma e manutenção da sede da ADFB. Ademais, essa elaboração baseou-se, simplesmente, na análise visual, tendo em vista que não utilizou projeto para a correta metragem do local, além de omitir informação precisa sobre a realização da reforma das instalações.

70. Vale lembrar que o próprio Min. Relator BENTO BUGARIN, afirmou em seu voto que "a aquisição desses produtos está compatível com a meta prevista no Plano de Aplicação". Além disso, é exagero afirmar que foram adquiridas quantias muito superiores às necessárias, se não há como precisar o local ou os locais onde foram utilizados os materiais, muito menos se estes foram utilizados na manutenção da sede da ADFB, como descrito no Plano de Aplicação.

71. O terceiro item refere-se a:

"c) Cr$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil cruzeiros) a título de ,"" contribuição para reintegração social do deficiente físico - Projeto Reintegração, repassados em três parcelas, a seguir discriminadas, pelas irregularidades descritas nas alíneas 'a' a 'i' do item 3 do Relatório que integra a Decisão n° 040/95- TCU-Plenário: 1ª parcela de CR$ 233.333,00 (duzentos e trinta e três mil duzentos e trinta e três cruzeiros), repassados por meio da Ordem Bancária n° 900BOO029, de 19/06/90 (fl. 50 do TC-000.789/1996-8), creditada em 20/06/90 (fl. 51 do mesmo TC); 2ª parcela de CR$ 699.999,00

(seiscentos e noventa e nove mil novecentos e noventa e nove cruzeiros), repassados por meio da Ordem Bancária n° 900BO0126, de 10/08/90 (fl. 33 do TC-000.789-1996-8), creditada em 13/08/90 (fl. 189 do mesmo TC); 3ª parcela de CR$ 466.668,00 (quatrocentos e sessenta e seis mil seiscentos e sessenta e oito cruzeiros), repassados por meio da Ordem Bancária n° 900BO0928, de 23/11/90 (fl. 137 do TC-000.789/1996-8), creditada em 26/11/90 (fl. 147 do mesmo TC);" O grifo consta da peça recursal.

72. Todas essas parcelas estariam vinculadas ao reexame da suposta irregularidade analisada em uma cópia de sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública n° 2186/94. Acontece que a referida ação encontra-se ainda sub judice, no Superior Tribunal de Justiça - ST J, em sede de Recurso Especial, não possuindo, portanto, o caráter de coisa julgada (RESP n° 411.130/DF, conforme cópia de seu andamento processual).

73. Por outro lado, sabe-se que uma sentença que não tenha transitado em julgado, em um processo que ainda esteja sub examine, não constitui caso julgado. No caso em análise, a questão está sendo discutida em instância superior, sendo que só ao final de toda a fase recursal poderíamos falar em condenação do ora Defendente, consoante preciso entendimento de JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA:

‘1. Impedimento ao trânsito em julgado. Efeito comum e constante de todos os recursos, desde que admissíveis, e o de obstar, uma vez interpostos, ao trânsito em julgado da decisão. No direito brasileiro, a **coisa julgada** (material ou simplesmente formal ao contrário do que pode parecer à vista do teor literal do art. 467que só àquela se refere) **jamais se constitui enquanto a decisão comporte algum recurso**, **seja qual for**" (in O Novo Processo Civil Brasileiro21ª ed. Forense.2001, p. 122) 74. Diante dessas circunstâncias, o uso de sentença não transitada em julgado, como fundamento de supostas práticas irregulares por parte do responsável, não merece ser acolhido pelo TCU.’ O grifo consta da peça recursal.

(...)

75. Apesar disso, foi autorizada diligência com o objetivo de se obter cópias dos termos de inquirição de testemunhas no referido Processo n° 2186/94, fato que restou prejudicado, ante a ausência dos autos no Juízo diligenciado, sendo utilizados trechos de depoimentos colhidos em audiência realizada pelo MPDFT, já acostados aos autos, no v. 1, fls. 1001148. Vale lembrar que a Unidade Técnica, antes de tal sugestão, assim se pronunciou à fl. 83:

‘8.1. (...) considerando **o forte ambiente político que permeou a gestão da ADFB, quaisquer depoimentos colhidos não conterão a isenção necessária para se aferir a real prestação dos serviços**. A prova testemunhal fica, a nosso ver, comprometida.’ O grifo consta da peça recursal.

76. Pergunta-se, uma vez mais, como, então, podem ser utilizados tais depoimentos se restou prejudicada a prova testemunhal, tendo em vista o "forte ambiente político que permeou a gestão da ADFB'?

77. O grave em tudo isso é que os citados documentos já se encontravam nos autos da TCE, e, em conseqüência, foram analisados no julgamento que resultou no Acórdão recorrido, sendo as razões de justificativas, por fim, acolhidas. Sublinhe-se do Acórdão n° 243/1997, Ministro-Relatar BENTO BUGARIN, verbis:

‘11.10. OS demonstrativos evidenciam que tais despesas foram aplicadas dentro dos objetivos pactuados.

(...)

11.27. Diante da documentação apresentada, que respalda os r- respectivos gastos, e dos esclarecimentos apresentados pelo Sr. Benício Ta vares da Cunha Mel/o, considero sanadas as pendências relacionadas com a transferência em questão.’

78. Por último, vem o item a respeito de contribuição do extinto COROE:

‘d) CR$ 3.043.961,86 (três milhões quarenta e três mil novecentos e sessenta e um cruzeiros e oitenta e seis centavos), a título de contribuição para o Projeto Reintegração, repassados por meio da Ordem Bancária n° 910BO0949, de 07/02/91 (fl. 19, v. 5), creditado em 08/02/91 (fl. 79, v. p.), pelas irregularidades descritas nas alíneas 'a' a 'e' do item 4 do Relatório que integra a Decisão n° 040/1995-TCU-Plenário.’

79. Do mesmo modo do item anterior, utilizou-se de sentença referente ao Processo n° 2186/94, como base da suposta irregularidade dos recursos repassados pelo extinto COROE, que, aliás, também foram analisadas e julgadas, sendo as razões de justificativa acolhidas pelo r. Plenário, não sendo mais necessário estender-se a discussão." O grifo consta do original.

37. No âmbito da Secretaria de Recursos, as alegações de defesa foram minudentemente analisadas às fls.261/304 do volume 8. Peço vênias ao Analista responsável pela instrução para transcrever sua parte final. Vale anotar que o corpo dirigente daquela Unidade Técnica aquiesceu à proposta oferecida.

"*5. **EXAME DO MÉRITO***

5.1. . Preliminarmente, impende destacar que, nada obstante não ter sido proposto no Parecer de 26/1/2004, do Sr. Diretor da 1ª DT desta SERUR (fls. 219 a 227 do volume 7 do TC-006.602/1994-0) o encaminhamento de cópia da instrução de Analista desta SERUR, de fls. 171 a 218, ibidem, que também se manifestou sobre a matéria contida nos presentes autos, inclusive coligindo elementos probantes para o fortalecimento da convicção pela irregularidade das presentes contas, o Responsável a ela teve amplo acesso, haja vista ter sido objeto de sua solicitação "... o fornecimento de cópias, na íntegra, do TC nº 006.602/1994-0 e apensos, objeto da referida citação.".

5.2. E tal aspecto se torna importante pelo fato de que, na presente instrução, foram acolhidos vários argumentos e conclusões contidos na citada instrução de Analista da SERUR, presente às fls. 171 a 218 do volume 7 do TC-006.602/1994-0, mercê da abrangente, robusta e coerente avaliação dos fatos ali procedida.

5.3. Desde a análise perfunctória promovida na primeira instrução da então 10ª SECEX, em 9/12/1998 (fls. 27 a 35 do volume 7 do TC-006.602/1994-0), estruturada, havia pouco, para reunir a atividade recursal no TCU, em sua tentativa de delinear a sistemática adequada ao sistema recursal nesta Corte, até o cerne da peça relativa às contra-razões recursais (fls. 237 a 260, ibidem), já era possível entrever a idéia de que o deslinde do caso ora reexaminado, em face dos elementos já presentes nos autos, dependia mais do aprofundamento do exame de matéria de direito que de matéria de fato.

5.4. Assim, o citado estudo, à parte a proposta de realização de diligências, inclusive in loco, para confirmação dos relevantes indícios de irregularidades apontados nas investigações procedidas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT presentes nos autos, manifestou-se pela declaração de insubsistência do Acórdão guerreado pelo MP/TCU, como condição prévia à reapreciação da matéria (conforme item 16 de fl. 35 do volume recursal), revelando dificuldade em perceber que, em sede de Recurso de Reconsideração (estribado, portanto, no efeito devolutivo, que garante a reapreciação plena do feito) não havia necessidade de tecer considerações sobre os efeitos da interposição do recurso – salvo quanto à unidade técnica competente para efetuar novas diligências na fase recursal e à necessidade da instauração do contraditório e da ampla defesa –, tampouco falar-se em insubsistência da decisão (que não era definitiva), no âmbito de comparação com o Recurso de Revisão.

5.5. Nada obstante a indigitada incerteza procedimental, a existência dessas considerações nos autos (e, bem assim, a argumentação sobre a continuidade da relação processual no decurso do tempo, nas contra-razões recursais do Responsável, que serão examinadas adiante) à citada matéria obriga o Analista que assina o presente trabalho a abordá-la, ainda que de passagem, de modo a advertir esta Corte a respeito de cruciais implicações – com prováveis efeitos futuros, inclusive no presente processo – sobre os efeitos da interposição do Recurso de Revisão (em sua equivalência com a Ação Rescisória no âmbito do Código de Processo Civil), decorrentes das mudanças trazidas ao Regimento Interno desta Corte pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, isto é, os parágrafos 2º ("§ 2º Em face de indícios de elementos eventualmente não examinados pelo Tribunal, o Ministério Público poderá interpor recurso de revisão, compreendendo o pedido de reabertura de contas e o pedido de mérito"), 3º ("Admitido o pedido de reabertura das contas pelo relator sorteado para o recurso de revisão, este ordenará, por despacho, sua instrução pela unidade técnica competente e a conseguinte instauração de contraditório, se apurados elementos que conduzam ao agravamento da situação do responsável ou à inclusão de novos responsáveis. ") e 4º ("§ 4º A instrução do recurso de revisão abrange o reexame de todos os elementos constantes dos autos."), do art. 288, que compõe o "CAPÍTULO V", "Recurso de Revisão".

5.6. No primeiro caso (§ 2º do art. 288, RITCU), a previsão regimental, como prerrogativa exclusiva do MP/TCU, de uma circunstância autorizativa de interposição do recurso, s.m.j., pode ser apontada pelo Responsável como grave violação dos princípios, processual, da isonomia (lembrando que

no âmbito do Código de Processo Civil, o Ministério Público está sujeito às mesmas condições exigidas das partes e dos interessados, para a interposição da Ação Rescisória, conforme art. 485, CPC), e constitucional, da ampla defesa, por lhe ser negada a possibilidade de ser utilizada, em sua defesa, instituto regimentalmente previsto. Note-se que, como o fim último do exercício dessa condição recursal é a possibilidade de recuperação parcial ou total do patrimônio público, e seu equivalente – caso facultada também para as partes e interessados –, constituiria possibilidade de redução do valor na condenação, chega-se à conclusão de que a "janela" conferida exclusivamente ao MP/TCU pode ser substituída pela interpretação mais ampla da circunstância prevista no inciso I ("I – em erro de cálculo nas contas;") do mesmo art. 288, de modo a interpretá-lo não apenas como um mero erro decorrente da realização de operação aritmética, porém como um equívoco na avaliação do quantum devido.

5.7. Na situação dos §§ 3º e 4º do art. 288, RITCU, a praxe adotada nesta Corte cria gravíssima ofensa aos direitos do responsável. É que, uma vez admitido o recurso de revisão (note-se que o § 3º também se refere ao recurso interposto pela parte ou pelo interessado) conceder-se-á oportunidade para a manifestação do Defendente, aliás em obediência ao art. 283 ("Nos recursos interpostos pelo Ministério Público, é necessária a instauração do contraditório, mediante concessão de oportunidade para oferecimento de contra-razões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável. "), apenas quando – em avançado estágio de reavaliação técnica da integralidade de matéria anteriormente julgada em definitivo, e com proposta mais onerosa ao responsável – já violados os princípios da segurança jurídica (na prática o acórdão guerreado já se tornou insubsistente, sem que fosse dada oportunidade à manifestação contrária do Recorrido). Duas providências tornam-se, portanto, indispensáveis (independentemente do autor da petição):

a) o oferecimento de oportunidade, desde a interposição do recurso, para o Recorrido (parte e interessados) manifestar-se em contra-razões sobre o pedido de reabertura – sem prejuízo da posterior manifestação sobre os novos elementos decorrentes da análise técnica, em citação, audiência, etc.; e

b) a manifestação específica desta Corte sobre a reabertura, sopesando os argumentos de ambas as partes (MP/TCU e a parte/interessados) declarando formalmente a insubsistência do Acórdão atacado, previamente ao novo julgamento, ainda que na mesma assentada.

5.8. Superadas essas questões indispensáveis ao fortalecimento do sistema processual no TCU, urge voltar a atenção à análise mais específica do presente caso.

5.9. A surpreendente decisão do TCU na primeira fase de conhecimento da matéria, em face da existência de indícios de fraude em documentos contidos nas prestações de contas da Associação dos Deficientes Físicos de Brasília – ADFB à Coordenadoria Nacional para a integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE e a ausência de invocação de uma teoria processual e, especialmente, da prova no processo de contas no âmbito do TCU pelo MP/TCU – que em sua petição recursal tentou sensibilizar esta Corte para a realização de diligências destinadas a provar cabalmente a invalidade de documentos que, com base nos elementos então presentes nos autos, já podiam ser rejeitados pelo Tribunal – são indicativos de um momento de hesitação teórica na fundamentação do julgamento de contas no TCU quanto à qualificação desse processo especializado, denotando a percepção de que teria natureza administrativo disciplinar, pela aceitação implícita dos princípios da busca da verdade real e do ônus da prova ao acusador (in dúbio pro reo).

5.10. No entanto, a primeira instrução da 3ª SECEX (conforme mencionado nos subitens 3.6 e 3.10 deste trabalho), ao reconhecer as dificuldades inerentes à realização de diligências para comprovação da fidedignidade dos documentos oferecidos nas diversas prestações de contas de responsabilidade do Sr. BENÍCIO TAVARES, já se inclinava pela enquadramento da situação de fragilidade documental às disposições insertas no art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967, reconhecendo já estarem presentes nos autos (pelo menos no tocante às prestações de contas relativas a liberação de recursos em avenças cujo objeto era a prestação de serviços) elementos suficientes para o deslinde do caso, implicitamente apontando para a rejeição das contas.

5.11. Essa postura já mais fundamentada, expressamente reconhecendo a inversão no ônus da prova, da indigitada Unidade Técnica do TCU levou-a a rechaçar as provas contidas nos novos elementos (fls. 44/76) oferecidos pelo Defendente, que tentava invalidar as fortes evidências de falsidade documental mediante descrédito de autoridades cuja atuação permitiram a respectiva produção, por entender que não tinham relação com a comprovação dos gastos sob análise. A instrução da 3ª SECEX também destacou o reconhecimento da culpa in eligendo et in vigilando do Sr. BENÍCIO TAVARES pelos atos delegados ao Sr. SUEIDE conforme contido em Embargos de Declaração (contra Acórdão que

condenou solidariamente os Srs. BENÍCIO TAVARES DA CUNHA MELLO e SUEIDE MIRANDA LEITE na Apelação Cível 47.401/98, 5ª Turma Cível, TJDFT), fato também destacado em manifestação técnica de Analista da SERUR (a ser objeto de apreciação adiante, neste estudo) como implícita desistência de cumprimento da obrigação de prestar contas.

5.12. Elaborando raciocínio apoiado em estruturado conjunto de evidências, o comentado trabalho técnico da 3ª SECEX acrescentou às suspeitas sobre a fidedignidade da Nota Fiscal emitida pela "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.", outro indício de invalidade do documento, pela constatação de obscuridade da operação comercial, mostrando (conforme descrito no subitem 3.12 da presente instrução) que o material fora adquirido por aquela junto à "Cirúrgica Pernambuco Ltda.", transação lastreada em Nota Fiscal emitida após o recebimento das mercadorias pela ADFB, por preço igual ao que esta pagara à primeira. No entanto, ainda indicou a necessidade da realização de diligências de natureza comprobatória.

5.13. Após a realização, entre outras, das diligências preconizadas pelo MP/TCU, o posicionamento exposto pela 3º SECEX, na instrução de fls. 160/168 do volume 7 do TC-006.602/1994-0) reiterou o entendimento no sentido de que, para o julgamento do mérito já seriam suficientes as declarações presentes nos autos sobre a autenticidade dos documentos integrantes das prestações de contas da ADFB, dado o caráter judicial dos papéis (e a conseqüente fé pública que mereceriam) em que estão contidas.

5.14. Note-se que mesmo não se manifestando cabalmente sobre o mérito a instrução final da 3ª SECEX expressa a certeza (alínea "b" do subitem 3.14 deste trabalho) quanto ao caráter fraudulento da Nota Fiscal de Cr$ 600.000,00 da "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.", inclusive enxergando indícios de crime tributário, e, após mostrar convencimento quanto à existência de excesso no material adquirido para a reforma e manutenção em um dos prédios da ADFB, revela estranheza quanto à incongruência entre a data do atesto (2/11/1990) e a data 17/12/1990 (posterior!) da liberação dos recursos pelo extinto MAS. Outra preocupação lançada na última manifestação técnica da 3ª SECEX é com o reconhecimento da solidariedade da Sra. CÂNDIDA MARIA PEIXOTO DE MEDEIROS relativamente à responsabilidade sobre a devolução dos recursos.

5.15. Chega-se, então, à apreciação de um longo e meticuloso trabalho de Analista da SERUR, que – ante a hesitação das manifestações técnicas anteriores entre o compromisso com a ampla defesa do Responsável e o dever de zelo para com o patrimônio público –, para posicionar-se de forma robusta e coerente, entendeu a necessidade de sólida fundamentação jurídico-doutrinária sobre a posição institucional do Órgão, a qualificação do processo de contas no TCU e a natureza das provas suficientes para sustentar eventual condenação no feito.

5.16. Do esforço assim procedido derivam, diretamente, as seguintes conclusões:

a) o processo de contas no TCU têm caráter jurisdicional, sendo mais coerente reconhecer-lhe, s.m.j., uma natureza cível, e as propostas de condenação derivam do descumprimento, pela pessoa física, representante do receptor, de uma dupla obrigação (de meio e de resultado, a teor do art. 83 do Decreto-Lei nº 200/1967) a que fica obrigada quando da celebração da avença, em função do que configura-se a inversão do ônus da prova;

b) a natureza predominantemente cível do processo de contas implica a prevalência da verdade formal ou ficta, caso a busca da verdade real revele-se impraticável ou economicamente inviável;

c) se a obrigação do responsável é tentar provar o cumprimento das duas obrigações, buscando a verdade real (prova documental), ao julgador (que em obediência ao princípio da moralidade, deve rejeitar as contas em face da dúvida razoável) a prova indiciária (desde que constituído um robusto, estruturado e coerente conjunto de evidências) é relevante e suficiente para a condenação (lembrando que a resultante é a perda de direitos disponíveis, ou de natureza material); e

d) a obediência ao princípio da ampla defesa (e do contraditório) realiza-se, plenamente, pela estrita observância das oportunidades de manifestação (plano processual) e na avaliação cuidadosa de todos os argumentos de defesa oferecidos (exame de mérito). Também não há que se falar em risco de enriquecimento ilícito do Estado em face do particular: a fundamentada condenação apenas busca devolver os recursos anteriormente postos à disposição da pessoa física, sem a exigência da garantias como usualmente ocorre nos contratos de natureza exclusivamente privada.

5.17. A evidência maior do caráter jurisdicional do processo de contas no TCU foi o reconhecimento como tal, em 31/7/1959, em Voto do Sr. Ministro Ribeiro da Costa, no MANDADO DE

SEGURANÇA Nº 6.960/DF (cópia às fls. 61 a 68, v5), do qual se tomam os seguintes elucidativos trechos:

"Mas a condenação do Tribunal de Contas, não é mero ato administrativo, mas decisão, equiparada às que o Poder Judiciário profere, ante os tempos inequívocos do art. 77, n. II da Constituição." (Relatório, fl. 5)

"6. Somente por ação rescisória, seria licito atacá-la e não por via de mandado de segurança."

5.18. Conforme destacou a precedente instrução de Analista da SERUR (vide alíneas "a", "b" e "c" do subitem 3.25 do presente trabalho), a evolução histórico-institucional do TCU retrocedeu durante o período 1964/1988 – a ponto de ter que se editar dispositivo legal (Lei nº 6.822, de 22/9/80), para amparar a exeqüibilidade de suas decisões –, desenvolvimento esse que a interpretação mais coerente do sistema de Controle Externo na Constituição de 1988 convence ter sido retomado.

5.19. Quanto ao mérito, em si, deve-se destacar que o minucioso trabalho ("ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE MÉRITO" da precedente instrução de Analista da SERUR, às fls. 201 a 216 do volume 7 do TC-006.602/1994-0, presente, por resumo, nos subitens 3.32 a 3.35 deste trabalho) de levantamento de um estruturado conjunto de provas indiciárias mostrou elementos suficientes para a condenação do Responsável não só pela totalidade das outras quatro avenças (subvenção social de Cr$ 600.000,00; contribuição no valor de Cr$ 1.500.000,00; contribuição no valor de Cr$ 4.566.961,86 e convênio no montante de Cr$ 1.400.000,00), discutidas nas diversas manifestações das instâncias técnicas desta Corte, todavia, também pela totalidade da contribuição financeira de Cr$ 30.000.000,00, destinada à construção de creche para crianças portadoras de deficiência mental profunda e oficina de trabalho para confecção de uniformes, nada obstante o silêncio, a esse respeito, nas três manifestações da 3ª SECEX, e no Parecer do Sr. Diretor à supracitada instrução elaborada no âmbito desta SERUR. De qualquer forma, o efeito devolutivo ínsito ao Recurso de Reconsideração obriga ao Analista que elabora o presente trabalho o levantamento (em obediência ao princípio do esforço saneador) de todas as irregularidades presentes nos autos.

5.20. Assim, nada obstante na presente fase recursal a matéria (integralidade dos recursos liberados) não ser passível de conhecimento pelo TCU, por não ter sido objeto da citação do Responsável na atual fase, poderá vir a ser suscitada, juntamente com a proposta de citação solidária da Sra. CÂNDIDA MARIA PEIXOTO DE MEDEIROS (abordada no subitem 5.14 desta instrução), caso o MP/TCU as entender relevantes para a interposição de Recurso de Revisão, inclusive quanto à diferença entre os valores pelos quais foi citado o Sr. BENÍCIO TAVARES e a totalidade dos valores liberados na contribuição de Cr$ 1.500.000,00 (valor da citação, Cr$ 1.060.329,66) para reforma e manutenção da sede da ADFB, e na contribuição de Cr$ 4.566.961,86 para o Projeto Reintegração, segunda edição (o Responsável foi citado apenas quanto ao valor de Cr$ 3.043.961,86), além da proposta de aplicação da multa (conforme alínea "a" do subitem 3.36 desta instrução) prevista na alínea "d" do inciso III do artigo 16 da Lei Orgânica do TCU e no inciso IV do art. 209 do RITCU.

5.21. De resto, existem nos autos indícios do cometimento de crimes contra a ordem tributária (conforme descrito na alínea "b" do subitem 3.14 desta instrução), e contra o patrimônio público federal – peculato e formação de quadrilha –, conforme tratado na alínea "a" do subitem 3.32 do presente estudo), cuja competência de apuração se insere no âmbito da atuação da Procuradoria Geral da República, sendo de registrar a inexistência, nos autos, de elementos que permitam concluir pelo conhecimento sobre tais fatos por parte da Polícia Federal ou do Parquet Federal.

5.22. Sobre as Contra-razões Recursais deve-se consignar que a defesa do Sr. BENÍCIO TAVARES dedica majoritariamente seus esforços na esgrima de questões prejudiciais, dedicando apenas alguns poucos e frágeis argumentos para atacar as propostas de mérito oriundas das manifestações técnicas.

5.23. Não merece acolhida o argumento do Recorrido, de invocar o instituto da decadência, alegando que o intervalo de tempo maior que dez anos entre a prolação, do Acórdão dando quitação ao Responsável (29/10/1997), e a da citação pelo Ofício nº 164/2004/SERUR (19/5/2004), marco, em seu entendimento, do estabelecimento da relação processual, afrontaria a estabilidade da decisão favorável, garantida pelo interregno qüinqüenal. Isso porque, o decurso do período qüinqüenal para a preclusão recursal no âmbito do processo de contas, conforme previsão do artigo 35 ("Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta lei, e fundar-se-á: ") da Lei nº

8.443/1992 (Lei Orgânica) e do art. 288 ("Art. 288. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, mesmo especial, cabe recurso de revisão ao Plenário, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pela parte, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso IV do art. 183, e fundar-se-á:") do Regimento Interno, é peremptório apenas em relação à data de interposição da petição recursal, não para a efetiva "reabertura" do processo, assim como, nas condições que o CPC estipula para a Ação Rescisória (na qual o Recurso de Revisão se inspiração), o prazo decadencial de dois anos, nela exigido, toma por referência o ingresso da petição, e não a citação, a teor do art. 495 ("Art. 495. O direito de propor ação rescisória se extingue em 2 (dois) anos, contados do trânsito em julgado da decisão. ").

5.24. De mais a mais, estando o presente feito em sede de recurso de reconsideração, cujo prazo é quinzenal (lembre-se que o termo da contagem também é a interposição de recurso), tem sua existência sustentada no efeito devolutivo (a totalidade da matéria pode ser reapreciada), e a rigor, a relação processual sendo a mesma que se estabeleceu desde o início da fase "pré-recursal", o argumento torna-se integralmente inaplicável.

5.25. Ainda na mesma linha preliminar de defesa, o Defendente procura convencer no sentido de que a interposição do Recurso do MP/TCU estaria tentando reeditar uma situação fática que já se teria exaurido, porque, após receber os recursos federais, de sua aplicação prestou contas, as quais foram inicialmente aceitas e posteriormente colocadas sob suspeita pelo MPDFT, e mesmo tendo efetuado todas as diligências necessárias, tendo tido acesso a toda a documentação fornecida pelo Parquet, inclusive a oitiva do MP/TCU, esta Corte julgou as contas regulares com ressalvas e delas deu quitação.

5.26. Esse argumento de pronto falece, por olvidar os mais elementares pressupostos processuais: a previsível falibilidade das atividades humanas obriga à lógica processual, mesmo diante da definição dos mais sofisticados critérios, a previsão de eventual ocorrência de erro (no caso, conforme já destacado anteriormente, o primeiro juízo desta Corte pecou pelo excessivo cuidado em evitar possível ofensa constitucional ao princípio da ampla defesa) e a previsão da possibilidade de correção. E é exatamente diante da ocorrência da correção da falha, por meio do sistema recursal – primeiramente de forma cíclica, refazendo o processo desde a origem, por meio do Recurso de Reconsideração, posteriormente, em circunstâncias excepcionais, revendo a decisão definitiva, com o Recurso de Revisão – que se constata a eficiência de um sistema processual. Fica evidente, portanto, a insurgência do Defendente contra a reapreciação da matéria, derivada do fato de que o erro judicial ocorrido quando do primeiro julgamento lhe era francamente benéfico.

5.27. Repisando os mesmos argumentos sobre a pretensa estabilidade da decisão prolatada na primeira fase, mas, agora, colocados como a imputação de morosidade por parte desta Corte, o Recorrido faz insinuação no sentido de que a pretensa desídia teria acarretado prejuízo, sofismando sobre a inquestionável relação entre decurso de tempo e estabilidade das relações jurídicas, para tentar validar a absurda interpretação que consiste em aplicar de forma absoluta um princípio que os rígidos critérios processuais sobre o decurso de prazo (decadência, prescrição) relativizam.

5.28. A complexidade da matéria (várias avenças com variada destinação, inúmeros desdobramentos e diversos meios de prova) obviamente implicam maior decurso de prazo no deslinde do caso. Nessa circunstância, o mero decurso, ainda que de longo interregno, longe de significar desleixo, representa cuidado, levantamento diligente, apreciação acurada, que se traduz, inclusive, na catarse institucional que se tentou proceder no âmbito dos setores técnicos.

5.29. Procurando negar a validade da interposição do Recurso do MP/TCU com base na suposta ausência de novos fundamentos e elementos fáticos, bem como pela ausência de conexão da Ação Civil Pública, que versa sobre recursos concedidos pelo FNDE, com a presente TCE, onde se examinam recursos liberados pela CORDE, o Defendente revela, novamente, confundir o Recurso de Reconsideração – em cuja fase se encontra o feito –, onde a reapreciação é ampla e independe de condicionantes ligadas ao mérito, porque calcada no princípio devolutivo – , com o Recurso de Revisão, que, por assemelhar-se à Ação Rescisória do CPC, tem caráter excepcional, sendo mais rigoroso quanto às condições para aceitação. Atente-se para que, na referida fase processual, a mera insatisfação do MP/TCU, como de resto, de qualquer das partes, é legítima e, tentar imputar ao Parquet – ou a qualquer das partes – objetivos espúrios (intenção política) revela disposição de ultrapassar os limites da boa-fé na litigância.

5.30. É completamente despicienda a invocação da independência das instâncias, porque prerrogativa de autonomia da própria Instituição. No entanto, essa independência não impede a obrigatória troca de informações (coordenação administrativa), princípio básico da Administração Pública, de que a existência de Convênios deste Tribunal com o Parquet é exemplo. Ademais, independentemente da natureza dos feitos, a existência de provas, evidências e indícios que revelam atitudes e comportamentos em outras avenças tem reflexo sobre todas as formas de relacionamento jurídico do Estado que se baseiem na confiança.

5.31. Não procede a alegação do Recorrido quanto à possível distorção no presente processo pelo fato de que se estaria utilizando o Recurso de Reconsideração com o objetivo de dilação probatória, posto que, esgotada a fase de realização de provas, não mais caberia qualquer medida saneadora, por não constar do processualística desta Corte fase de produção de prova após a decisão de mérito. Naturalmente o Recorrido desconhece a processualística desta Corte, posto que o art. 157 aplica-se igualmente à fase recursal, daí a ausência de previsão mais específica para a fase recursal. Dependendo da amplitude da discussão suscitada no petição recursal, uma vez admitido o Recurso de Reconsideração, pode-se ter a realização de novas diligências (inclusive facultada à parte e interessado, caso se comprove a real necessidade da interveniência do TCU), sendo de resto facultada à qualquer das partes a apresentação de documentação probatória a qualquer tempo.

5.32. Relativamente à suposta barreira à aceitação de novos elementos, em sede de Recurso de Reconsideração, após o prazo de um ano, conforme indicado no § 2º do art. 285, a interpretação sistemática do dispositivo regimental permite entender que se destina apenas a reprimir a pretensão de interpor o Recurso após o prazo excepcional de uma ano, tendo em conta que o prazo regular para a interposição do Recurso é quinzenal. Finalmente, as remissões jurisprudenciais referem-se à tentativa de ampliação dos limites estabelecidos na inicial, ou nas palavras do próprio Defendente: "... a interposição de um recurso com apresentação de elementos novos a posteriori, ...", haja vista não ter havido por parte do MP/TCU qualquer tentativa de emendar a petição recursal.

5.33. Finalmente, quanto ao mérito, conforme já se advertira anteriormente nesta apreciação das Contra-Razões do Recorrido, em vez de tentar aproveitar a (talvez derradeira) oportunidade para tentar cumprir o dever de comprovar a efetiva aplicação regulamentar dos recursos a que se obrigou ao receber numerário público federal, tenta ele semear no julgador a dúvida e a incerteza quanto à validade de uma possível mudança de juízo, tentando explorar inexistente contradição em manifestação da área técnica, pinçando trecho de análise da 3ª SECEX de fl. 163 do volume 7 do TC-006.602/1994-0 no sentido de que a empresa "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda." estaria em condições de emitir documentos fiscais. Na verdade, o pensamento foi truncado pelo Defendente, já que, em sua integralidade era possível constatar que o Analista apenas havia admitido como hipotética a situação. O Analista, enfim, mostrou que, em vários aspectos de natureza documental ou empresarial, a emissão da Nota Fiscal foi irregular. Adicionalmente, se o comprador não pode fiscalizar, nem responsabilizar-se pela situação fiscal do fornecedor, como alega o Defendente em relação à situação da Nota Fiscal emitida pela "Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.", deve responder pela omissão temerária diante dos outros indícios de invalidade que cercam a emissão do citado documento fiscal.

5.34. O Defendente tenta, outrossim, descredenciar a imputação de superfaturamento na aplicação da contribuição destinada à manutenção e reforma do prédio da ADBF, argumentando a invalidade do trabalho que teria sido feito com base apenas visual e sem a utilização de projeto para a correta metragem do local. No entanto, contra tal alegação pesa a farta documentação (fls. 105 a 125 do volume 7 do TC-006.602/1994-0) sobre o criterioso trabalho desenvolvido in loco, que inclusive, a teor do item 13 de fl. 124, ibidem, manifestou inequívoca preocupação em que não houvesse qualquer estimativa prejudicial ao Responsável.

5.35. Tentando refutar a imputação quanto ao débito pela totalidade dos recursos recebidos a título de contribuição para o Projeto de Reintegração (primeira edição no valor de Cr$ 1.400.000,00), o Recorrido alega que a fundamentação em que a área técnica se lastreia é o reconhecimento da irregularidade por Sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 2186/94, e este se encontraria fragilizado pelo fato de a Ação encontrar-se sub judice no Superior Tribunal de Justiça. A presente tentativa não se sustenta ante a mais simples das reflexões: o sustentáculo da avaliação da área técnica quanto às irregularidades cometidas repousa não no juízo emitido naquela Sentença, todavia na apreciação de parte do substrato probante acostado aos respectivos autos.

5.36. Novamente, o Defendente tenta, sem a menor possibilidade de êxito, desacreditar a análise das instâncias técnicas deste Tribunal, ao tentar distorcer conclusão sobre as dificuldades inerentes à colheita direta de novos depoimentos, procurando estender a restrição válida para dita circunstância à consideração de um acervo testemunhal minucioso e coerente, que o próprio Defendente não consegue, senão indiretamente, rechaçar.

5.37. Reiteram-se as mesmas razões contra a argumentação expendida pelo Recorrido na imputação de Cr$ 3.043.961,86, referente ao débito remanescente da liberação de Cr$ 4.566.961,86 a título de contribuição para o Projeto Reintegração (segunda edição), tendo em vista assemelhar-se à que foi empregada para tentar isentar-se de responsabilidade quanto aos recursos do Projeto Reintegração (primeira edição)

5.38. Na seqüência, o Recorrido, implicitamente reconhecendo a fragilidade do acervo argumentativo até então apresentado, procura situar o julgamento de contas pelo TCU em um contexto mais político do que jurídico, para interpretar o resultado precário que o favorecia como espécie de coisa julgada administrativa, mercê de sua incapacidade em compreender que a justificativa maior do caráter supletivo do CPC no processo de contas é evidência maior de seu caráter eminentemente jurídico, cuja verdade prevalecente, a depender da correção da conduta do Responsável, é a verdade formal, até porque ao receptor dos recursos, no cumprimento do mister associado à liberação, nem mais, nem menos lhe é exigido em relação à conduta esperada do agente público: "não basta ser honesto, deve parecer honesto".

5.39. Finalizando este estudo, resta apenas ao Analista que firma a presente instrução reconhecer uma circunstância constrangedora para quem tem o dever de manifestar opinião, ainda que respaldada em apreciação técnica, sob a conduta alheia. De tudo o que se examinou, uma certeza límpida emana do conjunto probatório acostado aos autos: em nenhuma das avenças aqui examinadas se pôde firmar a convicção sobre o efetivo emprego de qualquer parcela em conformidade com os fins a que se destinavam. Porém, ainda mais estarrecedora é a presença nos autos de relevantes indícios de cometimento de ilícitos contra a ordem tributária (com a possível co-autoria do Sr. BENÍCIO TAVARES) e o patrimônio público federal, segundo se abordou no subitem 5.21 deste trabalho.

6. CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES

6.1. A presente instrução destacou em seus subitens 5.5 a 5.7 a necessidade de avaliação por parte desta Corte sobre a conveniência da realização de estudos com vistas ao aperfeiçoamento da normatização relativa ao processo de contas, inclusive como imperativo de atendimento de princípios processuais e constitucionais.

6.2. Também foi solicitada a especial atenção do Ministério Público junto ao TCU sobre a conveniência de estudar a proposição de eventual recurso de revisão tendo em vista os aspectos levantados na primeira instrução procedida no âmbito desta SERUR, onde se tentou mostrar estarem contidos nos autos os elementos suficientes para a imputação de débito relativo à totalidade dos recursos liberados à Associação dos Deficientes Físicos de Brasília – ADFB (vide subitem 5.19 desta instrução); a aplicação da multa (conforme alínea "a" do subitem 3.36 desta instrução) prevista na alínea "d", do inciso III, do artigo 16 da Lei Orgânica do TCU, e no inciso IV, do art. 209 do RITCU (subitem 5.20 desta instrução), além da ocorrência de elementos que sugerem o reconhecimento da solidariedade da Sra. CÂNDIDA MARIA PEIXOTO MEDEIROS, que não pôde ser objeto de proposta no presente trabalho, tendo em vista as circunstâncias em que se procedeu a citação (ibidem).

7. CONCLUSÃO

7.1. Ex positis, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer o recurso de reconsideração, nos termos dos arts. 32, I, da Lei nº 8.443, de 1992, interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, para no mérito dar-lhe provimento;

b) reformar o Acórdão nº 243/1997, proferido pelo Plenário no presente processo, em Sessão de 29/10/1997, Ata nº 43/1997; e

c) julgar irregulares as presentes contas do Sr. BENÍCIO TAVARES DA CUNHA MELLO, em face das irregularidades constatadas na aplicação dos recursos abaixo relacionados, recebidos ao amparo das avenças indicadas, condenando-o ao pagamento das quantias correspondentes, deduzida a quantia de R$ 4.790,59, recolhida em 21/10/1997, relativamente à contribuição de Cr$ 4.566.961,86 para a segunda versão do Projeto Reintegração, conforme abaixo descrito, com a fixação do prazo de quinze d

ias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ***a****, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data da respectiva liberação, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:*

- Cr$ 600.000,00, liberados em 25/10/1990, repassados a título de subvenção social para compra de material médico-hospitalar;

- Cr$ l.060.329,66, parcela da liberação efetuada 17.12.90, referente à contribuição no valor de Cr$ 1.500.000,00, destinada à reforma e manutenção do prédio-sede da ADFB;

- Cr$ 1.400.000,00, liberados a título de contribuição para reintegração social do deficiente físico (Projeto Reintegração), em três parcelas (Cr$ 233.333,00, creditada em 20/6/1990, Cr$ 699.999,00, creditada em 13/8/1990, e Cr$ 466.668,00, creditada em 12/3/1992);

- Cr$ 3.043.961,86, parte do repasse efetuado no valor de Cr$ 4.566.961,86, creditado em 8/12/1991, a titulo de contribuição destinada ao Projeto Reintegração (segunda versão), deduzida a quantia de R$ 4.790,59, recolhida pelo Responsável em 21/10/1997; e

d) com base no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, a remessa de cópias das peças contidas nos autos ao Ministério Público da União, com base no inciso III, alíneas "b" e "d", tendo em vista a existência nos autos de indícios de ocorrências de infrações penais."

38. Representado pela Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, o Ministério Público manifestou-se favoravelmente à proposta da Unidade Técnica.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução n.º 64/1996-TCU e nos termos da Portaria 191, de 25 de agosto de 2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas n.º 03 no biênio 2005/2006.

2. A Corte está a apreciar o Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público que atua junto a este Tribunal contra o Acórdão n.º 243/1997-TCU-Plenário. Por meio desse **decisum**, o Tribunal julgou, em sede de Tomada de Contas Especial, as contas do Sr. Benício Tavares da Cunha Mello, ex-Presidente da Associação dos Deficientes Físicos de Brasília – ADFB, regulares com ressalva. Registre-se que estes autos foram constituídos para que fosse comprovada a legalidade dos gastos efetuados pela referida Associação com recursos recebidos da Coordenadoria Nacional para a Integração de Pessoa Portadora de Deficiência-CORDE, órgão do então Ministério da Assistência Social-MAS.

3. O **Parquet** especializado apresentou como razão de recorrer o fato de que haveria a possibilidade de o responsável ter apresentado documentação fraudulenta para comprovar a lisura das despesas efetuadas. Com efeito, solicitou que a Corte aprofundasse a investigação sobre as referidas despesas, a fim de verificar a sua legalidade.

4. O ponto fulcral dos presentes autos consiste em verificar a idoneidade dos documentos apresentados pelo Sr. Benício Tavares da Cunha Mello, quando de sua prestação de contas dos recursos públicos recebidos da Coordenadoria Nacional para a Integração de Pessoa Portadora de Deficiência-CORDE, órgão do então Ministério da Assistência Social-MAS.

5. Questiona-se a legalidade das seguintes despesas: compra de material médico-hospitalar, no valor de Cr$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzeiros), adquirido junto à empresa Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.; reforma e manutenção do prédio-sede da ADFB, no valor de Cr$ 1.060.329,66 (um milhão, sessenta mil, trezentos e vinte e nove cruzeiros e sessenta e seis centavos); a título de contribuição para reintegração social de deficientes físicos, no valor de Cr$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil cruzeiros) e, por fim, a despesa a título de contribuição para o Projeto Reintegração, no valor de CR$ 3.043.961,86 (três milhões, quarenta e três mil, novecentos e sessenta e um cruzeiros e oitenta e seis centavos).

6. Os presentes autos devem ser analisados pelos prismas formal, material e temporal. O primeiro aspecto vai servir de parâmetro para o exame da admissibilidade, enquanto os demais para a apreciação do mérito.

7. O Sr. Benício Tavares alega em sua defesa que a pretensão de esta Corte modificar o Acórdão n.º 243/1997-TCU-Plenário estaria prejudicada, uma vez que haveria consumado sua preclusão temporal, ante a inércia da Corte em promover a citação do responsável. Afirma que suas contas foram julgadas em

29/10/1997 e que somente foi chamado a comparecer aos autos, a fim de apresentar contra-razões recursais em 19/05/2004, ou seja, em prazo superior a cinco anos. Ademais, entende que, pelo fato de o Ministério Público não ter apresentado qualquer fato novo, o recurso não deveria ser conhecido.

8. Entende o defendente que, devido à aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos processos desta Corte, por força da Súmula 103, a relação processual só se estabelece com a correta citação da parte.

9. O responsável ainda assevera que, uma vez havido o julgamento há mais de cinco anos de suas contas, sem que ele houvesse sido citado durante todo esse período, não mais poderia ser reaberta discussão sobre o assunto.

10. Quanto à alegada preclusão temporal, entendo que não merece prosperar o argumento do defendente. Primeiro, porque, como a própria Súmula 103 menciona, o Código de Processo Civil possui aplicação subsidiária aos processos desta Corte. Dessa forma, caso haja norma que regule a matéria no âmbito do Tribunal de Contas da União, não haverá que se falar em aplicação do Código de Processo Civil. Segundo, porque, como será demonstrado adiante, a relação processual, caso fosse utilizada a sistemática adotada em nosso CPC, concretizou-se em momento bastante anterior.

11. No caso concreto, Recurso de Reconsideração, tanto a Lei Orgânica (Lei n.º 8.443/92), como o Regimento Interno desta Corte disciplinam a matéria, respectivamente, nos arts. 33 e 285. Por esses dispositivos, o Ministério Público junto a esta Corte é legitimado para interpor o referido recurso, desde que o faça no período de 15 dias.

12. Ademais, não há que se falar em citação da outra parte nos processos do Tribunal de Contas da União, uma vez que a relação processual angular adotada nos processos judiciais não é seguida nesta Corte Administrativa. Nos processos desta Casa, não existe a figura de parte no sentido autor e réu, pois não há julgamento de pessoas e sim das contas, atos administrativos, dos responsáveis por recursos públicos.

13. Mesmo que se fosse utilizado o Código de Processo Civil, não merecia prosperar a tese levantada pelo defendente, uma vez que o art. 214, § 1º, do CPC estabelece que o comparecimento espontâneo do réu supre a falta da citação. Consta, às fls. 44/76 do volume 7, que, em 14/3/2000, logo após a instrução inicial do feito, realizada pela então 10ª Secex, o responsável compareceu aos autos para fazer juntada de memória de documentos.

14. Vale acrescentar que ao Recurso de Reconsideração aplica-se o amplo efeito devolutivo. Dessa maneira, pode a matéria já discutida em instância **a quo** ser reanalisada em instância **ad quem**. Ao contrário do Recurso de Revisão, previsto no art. 35 da Lei Orgânica, a admissibilidade do Recurso de Reconsideração não condiciona a existência de qualquer fato novo. Tanto é assim que o § 2º do mencionado art. 285 do Regimento Interno possibilita que a Corte conheça de Recurso de Reconsideração extemporâneo, mas desde que interposto dentro do prazo de um ano, caso o recorrente apresente fatos novos. Da redação desse dispositivo, pode-se inferir que, quando não há fatos novos, desde que interposto dentro do período de 15 dias, deve o recurso ser conhecido.

15. Considero, ante os motivos acima mencionados, que o presente Recurso está em condições de ser conhecido por este Tribunal, porquanto preenchidos os pressupostos de admissibilidade constantes dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei n.º 8.443/1992, combinado com o art. 285 do Regimento Interno/TCU.

16. Ultrapassada a fase da admissibilidade, debruço-me na análise do mérito. Para tanto, faz-se necessário verificar a legalidade das despesas apontadas no item 5 deste voto.

17. A primeira despesa refere-se à compra de material médico-hospitalar, no valor de Cr$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzeiros), adquirido junto à empresa Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda. Por meio deste Recurso, procurou-se verificar se a nota fiscal apresentada era idônea ou não. Para tanto, foram efetuadas diligências junto à Secretaria da Receita Federal, à Junta Comercial do Estado de Sergipe e à Secretaria de Fazenda do Estado de Sergipe.

18. Com relação a este assunto, vale registrar que a questão da legalidade ou não da mencionada despesa foi exaustivamente abordada por ocasião do julgamento inicial desta Tomada de Contas Especial. Para ilustrar o assunto, merece transcrição excerto do voto do saudoso Ministro Bento José Bugarin.

"*10. Subvenção Social concedida, em 25/10/90, à ADFB, no valor de Cr$ 600.000,00, pela CORDE/MBES objetivando a aquisição de medicamentos.*

10.1. Neste item, a irregularidade apontada era a de que a nota fiscal apresentada para comprovar a compra dos medicamentos era 'fria', pois o cheque correspondente não fora emitido em nome da

empresa fornecedora (Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda.), mas sim em nome do Sr. Sueide Miranda Leite, e por este descontado diretamente no caixa do banco.

19. Na ocasião, ficou evidente que a Associação dos Deficientes Físicos de Brasília adquiriu medicamentos de uma filial da empresa Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda., a qual ficava localizada na cidade de Aracaju/SE.

20. Após a interposição deste Recurso pelo **Parquet** especializado, a 3ª Secretaria de Controle Externo realizou, conforme mencionado no item 17 acima, diversas diligências para verificar a lisura do documento apresentado. As respostas apresentadas apontam que a filial da empresa Brasília Comércio de Aparelhos de Anestesia Ltda. foi extinta por não ter começado as suas atividades. Dessa informação poder-se-ia inferir que houve fraude por parte dos responsáveis pela Associação em conluio com os representantes da referida firma.

21. Entendo, contudo, que esta tese não deve prosperar. Somente após diversas diligências a órgão das esferas federal e estadual é que o Tribunal pôde verificar que a empresa jamais entrou em funcionamento. Acredito que, apesar do zelo requerido do gestor de recursos públicos, não é cabível solicitar que todas as compras efetuadas sejam precedidas de ampla investigação acerca da legalidade e da regularidade do fornecedor, principalmente, quando, tal qual ocorreu no caso concreto, a aquisição do bem se der por meio de Associação que não integra a Administração Pública.

22. Vale registrar que esta Corte possui precedentes em semelhantes julgados. Para ilustrar, transcrevo excerto dos votos que fundamentaram os Acórdãos n.º 79/2001-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Valmir Campelo, e n.º 243/1997-Plenário, ora guerreado.

"*22. Não se pode, portanto, perder de vista que as diligências fiscais empreendidas por Unidades da Receita Federal cingiram seus resultados quase que exclusivamente à constatação de ilícitos fiscais, não havendo, de conseguinte, restado comprovado nos autos a ocorrência manifesta de conluio entre a Associação e as firmas inspecionadas de modo a invalidar a tese defendida pelo responsável de desconhecer e tampouco de ter dado causa aos desmandos de ordem fiscal acometidos por terceiros. Uma vez que limitou-se a adquirir mercadorias, pagá-las e exigir o correspondente documento fiscal sobre o qual não lhe cabia aferir sua legitimidade.*" O grifo não consta no original

"*10.10. Assim, não se pode afirmar que a nota fiscal é fria. Aliás, esta competência é da Receita Federal. Cabe ao Tribunal exercer julgamento com base em evidências documentárias que compõem o processo.*"

23. Com relação às despesas de reforma do prédio-sede da Associação dos Deficientes Físicos de Brasília, verifico que, para comprovar a execução dos serviços, a única providência adotada foi a realização de diligência **in loco** por técnico da 3ª Secex. Ocorre que a inspeção foi realizada mais de dez anos após a realização das obras. Nada obstante o elevadíssimo grau de responsabilidade e de capacitação dos servidores desta Corte, não há como verificar, decorrido grande lapso de tempo, por meio, apenas, de verificação visual, se houve irregularidade na aquisição de produtos para a reforma das instalações da referida Associação.

24. Dessa forma, entendo que os elementos trazidos agora aos autos não têm o condão de modificar assunto sobejamente analisado no voto do saudoso Ministro Bento José Bugarin, por ocasião do julgamento inicial destas contas. **Verbis**:

"13. Contribuição, no valor de Cr$ 1.500.000,00, para reforma e manutenção do prédio-sede da ADFB, transferida, em 14/12/90, pela COF/MAS.

13.1. A prestação de contas foi composta das seguintes peças: Demonstração das Origens e Aplicação dos Recursos (DOAR); Relatório de Atividades; Extrato Bancário; Relação dos Pagamentos Efetuados (fls. 16/20 do TC nº 012.710/95-4).

13.2. De acordo com o DOAR, os recursos foram aplicados nos seguintes itens de despesas:

Itens da despesa	***Cr$***
Pessoal	*477.000,00*
Pintura	*843.000,00*
Outros Serviços e Encargos	*180.000,00*
TOTAL	*1.500.000,00*

13.3. Em cumprimento à determinação constante do § 11 do art. 66 do Decreto nº 93.872/86, referida documentação foi visada por autoridade pública local.

13.4. Após análise da documentação, foi emitido o Parecer/CISET/DIORI/CAORI nº 085/91, considerando-a regularmente formalizada, recomendando à COF/SAG a aprovação e baixa da prestação de contas, o que efetivamente ocorreu. No entanto, diante das possíveis irregularidades apontadas pelo MPDFT, foi estornada a referida aprovação (fls. 36/39, 75 do TC nº 012.710/95-4).

13.5. Do exame efetuado nos elementos constantes do TC nº 012.710/95-4, nas justificativas e nos elementos apresentados pelo responsável, temos a fazer as seguintes considerações.

13.6. As notas fiscais de nºs 030, 040, 038, 039, emitidas pela Empresa TRIMACO, evidenciam que a Associação dos Deficientes Físicos de Brasília adquiriu os materiais de construção (tintas, massas, etc.). Tais documentos mereceram o correspondente atesto por parte da ADFB. É bom lembrar que a aquisição desses produtos está compatível com a meta prevista no Plano de Aplicação. Da mesma forma, as notas fiscais nºs 4019 e 4018, emitidas pela empresa FERMATEC, demonstram que a Associação se utilizou dos serviços referentes à revisão geral de seis máquinas de escrever. Tais serviços estão em consonância com o Plano de Aplicação e mereceram o correspondente atesto (fls. 05, 28/34 do TC nº 012.710/95-4)."

25. Com relação às duas outras despesas mencionadas no item 5 supra (contribuição para reintegração social de deficientes físicos, no valor de Cr$ 1.400.000,00 e contribuição para o Projeto Reintegração, no valor de CR$ 3.043.961,86), a instrução pouco abordou. A Unidade Técnica responsável pelo feito apenas realizou diligências junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal, com a intenção de verificar se havia servidores que atuavam junto ao Gabinete do Deputado Distrital Benício Tavares e que também prestavam serviços à Associação dos Deficientes Físicos do Distrito Federal.

26. A intenção da Unidade Técnica era apurar se os beneficiários das aludidas despesas eram colaboradores da campanha política do Sr. Benício Tavares e/ou funcionários de seu Gabinete na Câmara Legislativa.

27. Mais uma vez percebo que as mesmas questões foram levantadas quando da apreciação inicial dos autos, sendo que, naquela oportunidade, o Plenário desta Corte, seguindo o voto do Ministro-Relator entendeu que todas as despesas foram devidamente comprovadas. Não verifico que nesta fase processual foram apresentadas provas suficientes que possam alterar o mérito das contas ora guerreadas. O fato de algumas pessoas terem trabalhado no Gabinete do Deputado Distrital Benício Tavares e na Associação de Deficientes Físicos do Distrito Federal não tem força bastante para modificar julgamento que já tratou pormenorizadamente da questão ora em apreço.

28. Outra questão que foi alvo do presente Recurso refere-se à possibilidade de o Sr. Benício Tavares ter pago o débito a ele imputado com recursos públicos oriundos da própria ADFB. O tema foi analisado no âmbito da 3ª Secex, que constatou o seguinte, **verbis:**

"*38. Fica, portanto, prejudicada qualquer conclusão quanto à utilização, pelo Sr. Benício Tavares, ex-presidente da ADFB, de recursos da entidade para fins de recolhimento parcial de débitos aos cofres públicos, em decorrência de acórdão condenatório deste Tribunal.*"

29. A instrução da Unidade Técnica é límpida. Pelos documentos apresentados nos autos, não há como afirmar que o Sr. Benício Tavares utilizou verbas da referida Associação para pagar o débito a ele imputado. Por essa razão, considero superada a questão levantada pelo nobre Representante do **Parquet** especializado.

Ante todo o exposto, por entender que os elementos apresentados nesta fase processual não têm força bastante para alterar o Acórdão ora guerreado, discordo dos pareceres precedentes e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao descortino deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 339/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC 006.602/1994-0 (com 8 volumes e 1 anexo com 4 volumes)

1.1. Apensos: TC 012.710/1995-4, TC 000.790/1996-6 e TC 000.789/1996-8002.070/2002-0 (com 24 volumes e 1 anexo com 4 volumes)
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração
3. Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
4. Unidade Jurisdicionada: Associação dos Deficientes Físicos de Brasília – ADFB
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bento José Bugarin
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Silva
7. Unidade Técnica: Serur e 3ª Secex
8. Advogados constituídos nos autos: Dirceu de Faria, OAB/DF n.º 1.005-A; Alexandre Ferreira de Carvalho, OAB/DF n.º 6.730; Francisco José de Campos Amaral, OAB/DF n.º 7.210; André Campos Amaral, OAB/DF n.º 11.731; Mozart Hamilton Bueno, OAB/MG n.º 67.001; Alexandre Matsuda Nagel, OAB/SP n.º 197.304 e OAB/DF n.º 18.917; José Nagel, OAB/DF n.º 4.208; João Paulo Gonçalves da Silva, OAB/DF n.º 19.442; Ticiane Ushicawa Fukushima OAB/DF n.º19.148 e Edson Kazuo Katagiri OAB/DF n.º19.436

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, em fase de Recurso de Reconsideração contra o Acórdão n.º 243/97-TCU-Plenário, que julgou regulares com ressalva as contas do Sr. Benício Tavares da Cunha Mello.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei n.º 8.443/1992, conhecer do presente Recurso de Reconsideração, para, no mérito, considerá-lo improcedente;
9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Sr. Benício Tavares da Cunha Mello e ao Sr. Promotor de Justiça dos Direitos Individuais Indisponíveis do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0339-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor convocado com voto vencido: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC–350.210/1995-0 (com 3 volumes)
Apenso: TC–014.063/1993-0
Natureza: Embargos de declaração
Unidade: Prefeitura Municipal de São José de Ribamar/MA
Interessada: Maria das Neves dos Santos Nascimento (CPF 146.233.583-72)
Advogados constituídos nos autos:
- Israel Matos Aguiar (OAB/MA 2.173)

- Joaquim José Santiago Cabral (OAB/MA 5.326)
- Maria da Glória Costa Gonçalves de Souza Aquino (OAB/RJ 105.640 e OAB/MA 6.399A)
- Fabrício de Castro Oliveira (OAB/BA 15.055)

Sumário: Tomada de contas especial instaurada em cumprimento à Decisão 373/94 – TCU – Plenário acerca da ocorrência de irregularidades na execução do Convênio 749/SNH/92 firmado entre o Ministério do Bem-estar Social e o Município de São José de Ribamar/MA. Acórdão 364/2005 – TCU - Plenário. Contas irregulares com débito. Multa. Embargos de declaração. Conhecimento. Rejeição. Comunicação à interessada. Remessa dos autos à Presidência.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento à Decisão 373/1994 – Plenário (fl. 136 do TC-014.063/1993-0), tendo em vista que fiscalização *in loco* realizada na Prefeitura Municipal de São José de Ribamar/MA detectou irregularidades na execução do objeto do Convênio 749/SNH/92 (fls. 128/135 do vol. principal), firmado com o extinto Ministério da Ação Social, por meio do qual foram transferidos à municipalidade, em 10/8/1992 (fl. 150 do vol. principal), Cr$ 930.760.000,00, destinados à construção de obras de infra-estrutura e redes de serviço para a implantação de 246 lotes urbanizados na localidade São José.

2. Este Tribunal, após analisar as alegações de defesa apresentadas pela Srª Maria das Neves dos Santos Nascimento, ex-Prefeita Municipal, e pela Etec – Empresa de Terraplanagem e Construções Ltda., contratada para a execução dos serviços objeto do convênio, prolatou o Acórdão 364/2005 – Plenário (fls. 87/105 do vol. 1), em que julgou irregulares as presentes contas e condenou solidariamente os responsáveis ao pagamento do débito de Cr$ 930.760.000,00, sem prejuízo de aplicar à ex-prefeita a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 250.000,00.

3. Examinam-se, no presente momento, embargos de declaração opostos pela ex-prefeita contra o Acórdão 364/2005 – Plenário (fls. 1/24 do vol. 3), onde a responsável alega, em síntese, que:

a) "as falhas pertinentes às informações do procedimento licitatório em momento algum apontam para a não-realização da obra, inclusive, com a utilização dos recursos do convênio", e "não resultam em fraude à licitação e nem em má-fé na conduta" da embargante;

b) contra esses fatos existe "tão somente a especulação e opinião pessoal da instrução processual da Secex/MA";

c) não se aplica ao procedimento licitatório em questão a Lei 8.666/1993, tendo em vista que a obra foi executada em 1992;

d) houve a defasagem dos recursos transferidos;

e) os fins sociais da obra foram confirmados pelo prefeito sucessor, que admitiu a distribuição dos lotes, "restando configurado de forma inequívoca o nexo causal entre a aplicação dos recursos do convênio e a execução desse loteamento reduzido que foi o seu plano de trabalho para 145 (cento e quarenta e cinco) lotes", sendo que a não-utilização imediata da obra deveu-se ao abandono provocado pelo prefeito sucessor;

f) não há irregularidade no fato de o financiamento, através do convênio em questão, ter-se realizado em momento posterior à contratação;

g) da simples leitura da análise da unidade técnica, "verifica-se todo o esforço da instrução na construção de uma verdadeira contestação às alegações de defesa produzidas pela embargante";

h) "as falhas apontadas nas instruções realizadas na Secex/MA sem a devida apreciação dos esclarecimentos de defesa, contribuem para a ocorrência da omissão e contradição existente nesse julgamento";

i) o relatório que fundamentou o acórdão embargado manteve o procedimento de "transcrever a instrução acusatória sem observar as argumentações de defesa da embargante";

j) o procedimento adotado na instrução da unidade técnica, que "inicia contestando a defesa apresentada pela embargante ao invés de se ater ao exame dos documentos constantes dos autos e dos fatos apresentados na defesa", "leva de imediato ao pré-julgamento do responsável", ferindo, dessa forma, "os princípios constitucionais do devido processo legal e ampla defesa";

k) há contradição no fato de a responsável ter sido condenada por débito referente à totalidade dos recursos transferidos, pois "ficou comprovado que tais recursos foram aplicados na execução da obra, mesmo com a redução do plano de trabalho para 125 (cento e vinte e cinco) lotes.

4. Finalizando, a responsável suscita novamente a existência de omissão, alegando a "ausência do enfrentamento das questões levantadas nas alegações de defesa adicionais como informado no próprio voto do eminente Ministro-Relator (item 10), fato a atrair a violação do princípio constitucional do contraditório e ampla defesa", e requer o provimento dos embargos, com o conseqüente afastamento do débito que lhe foi imputado.

É o relatório.

VOTO

Examinam-se, no presente momento, embargos de declaração opostos pela Srª Maria das Neves dos Santos Nascimento (fls. 1/24 do vol. 3), ex-Prefeita do Município de São José de Ribamar/MA, contra o Acórdão 364/2005 – Plenário, por meio do qual este Tribunal, tendo em vista as irregularidades detectadas na execução do Convênio 749/SNH/92, firmado entre aquela municipalidade e o extinto Ministério da Ação Social, julgou irregulares as presentes contas e condenou solidariamente a embargante e a empresa contratada para a execução do objeto conveniado, Etec – Empresa de Terraplanagem e Construções Ltda., ao pagamento do débito de Cr$ 930.760.000,00, sem prejuízo de aplicar à ex-prefeita a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 250.000,00 (fls. 87/105 do vol. 1).

2. Com relação à tempestividade, a interessada foi devidamente cientificada do Acórdão 364/2005 – Plenário em 6/6/2005 (fl. 120 do vol. 1) e apresentou os embargos em 16/6/2005, portanto dentro do prazo de dez dias estipulado no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992.

3. No que tange ao conteúdo, como pode ser visto nas alíneas do item 3 do relatório precedente, os argumentos da embargante, em sua maioria, não versam sobre omissão, obscuridade ou contradição existente no Acórdão 364/2005 – Plenário, e tratam, portanto, de questões que não são objetos de apreciação em sede de embargos de declaração (alíneas "a" a "g"). Vários desses argumentos, inclusive, foram apreciados quando da prolação do *decisum* guerreado.

4. A interessada alega que o acórdão foi omisso ao não analisar devidamente os elementos apresentados como defesa. A ex-prefeita, entretanto, não aponta exatamente quais argumentos de defesa não sofreram análise. Aponta tão-somente, em certo ponto, que não foram enfrentadas as questões levantadas nas alegações de defesa adicionais, como teria sido informado no item 10 do próprio voto que fundamentou o acórdão embargado. Sustenta, ainda, que a unidade técnica, ao invés de analisar os fatos, preocupou-se em contestar a defesa apresentada, e que configuraria um pré-julgamento da responsável.

5. A embargante alega que houve contradição pelo fato de ter sido condenada por débito referente à totalidade dos recursos transferidos, pois "ficou comprovado que tais recursos foram aplicados na execução da obra, mesmo com a redução do plano de trabalho para 125 (cento e vinte e cinco) lotes.

6. Considerando que a responsável apontou supostas omissão e contradição no Acórdão 364/2005 – Plenário, proponho que os presentes embargos sejam conhecidos. No mérito, não assiste razão à embargante. Passo a transcrever trechos do voto condutor do acórdão guerreado:

"5. Entrando no mérito da questão, ao compulsar os autos, <u>detectei, não apenas as evidências exaustivamente detalhadas no relatório que comprovam a ocorrência das irregularidades</u>, como também a ausência dos comprovantes de publicação do edital da licitação no diário oficial local e no Diário Oficial da União, contrariando o previsto no artigo 19 do Decreto-lei 2.300/86, que se aplicava à época, que transcrevo a seguir:

'Art. 19. As concorrências e tomadas de preços, embora realizadas no local da repartição interessada, deverão ser publicadas com a antecedência referida no § 5º do artigo 32, no Diário Oficial local e, contemporaneamente, noticiadas no Diário Oficial da União.'

6. Essa falta de publicidade do certame vem reforçar, ainda mais, a tese de fraude no procedimento licitatório e em muito contribuiu para que seu objeto fosse adjudicado à empresa Etec, pois evitou a participação de outros interessados na licitação simplesmente por não terem sido informados da realização da Tomada de Preços 001/92.

(...)

10. Com respeito às alegações posteriormente juntadas aos autos pela advogada dos responsáveis com o objetivo de ratificar as defesas, trazendo esclarecimentos adicionais às anteriormente apresentadas, verifiquei que se tratava de réplica ao teor da instrução de fls. 471/493 de lavra do ACE da Secex/MA. Conforme seu arrazoado, tal instrução busca de forma acusatória a responsabilização dos responsáveis. Menciona ainda que “Nesse rumo, passamos a focalizar itens dessa instrução que consideramos parciais e totalmente acusatórios, impedindo o real conhecimento dos fatos e a correta análise das argumentações de defesa apresentadas perante essa Corte de Contas”.

11. Prossegue reproduzindo trechos da instrução e das defesas já apresentadas, bem como traz a lume novos argumentos na tentativa de desqualificar as conclusões do analista e de convencer este relator para que se posicione pela retirada da imputação de débito contida nos autos. Entretanto, não encontrei nessas peças qualquer informação nova ou mesmo algum documento que viesse a afastar as evidências de irregularidades que permeiam este processo.

12. Por todo o exposto, e considerando a inidoneidade dos documentos apresentados a título de prestação de contas do Convênio 749/SNH/92 que conduzem ao juízo da ocorrência de fraude em licitação e de desvio de recursos federais, não há como reconhecer qualquer nexo de causalidade entre os recursos repassados para a execução do objeto da avença e o loteamento existente (com 145 lotes sem infra-estrutura, quando deveria ser de 246 lotes com infra-estrutura elétrica, hidráulica, sanitária e de águas pluviais)” (grifei).

7 Como pode ser visto, os novos elementos de defesa apresentados pela responsável foram analisados pelo relator e considerados quando da prolação do acórdão guerreado. Ocorre que tais elementos não foram suficientes para afastar as irregularidades detectadas nestes autos, conforme itens 10 a 11 da transcrição acima.

8. Com relação a possíveis omissões em relação à análise sobre os argumentos lançados pela responsável em sua defesa original, cabe destacar que não basta à embargante alegar a existência de omissão. A falha precisa ser especificada. Considerando a ausência dessa especificação nos presentes embargos, não é dever do Tribunal reanalisar todo o conteúdo da defesa apresentada.

9. Entretanto, tendo em vista que a embargante levantou suposta contradição em relação ao débito que lhe foi imputado (alínea “k” do item 3 do relatório precedente), passo a ressaltar os fundamentos da condenação da responsável, devidamente expostos no item 12 do voto condutor do acórdão embargado, transcrito acima.

10. Os elementos juntados aos autos conduzem ao juízo da ocorrência de fraude à licitação, como se segue: a) não houve a comprovação da devida publicação do edital da tomada de preços; b) três empresas participaram do certame, sendo que duas tinham um sócio em comum e os sócios da terceira empresa foram responsáveis pelo laudo de avaliação e pela elaboração das plantas do loteamento São José; c) semelhança acentuada e, alguns pontos, identidade entre os documentos apresentados pelas licitantes; e d) total incongruência entre as datas contidas nos documentos da licitação (edital de 28/5/1992 e adjudicação do objeto licitado em 27/5/1992; classificação das propostas em 27/5/1992, sendo que as mesmas teriam sido ofertadas somente em 16/6/1992; declarações que, conforme edital, deveriam ser entregues juntamente com as propostas, foram datadas de 16/6/1992, enquanto que a homologação do certame ocorreu em 27/5/1992).

11. Considerando que, em 7/8/1992, houve o pagamento integral à empresa contratada, sendo que somente em 12/8/1992 foi efetivado o crédito dos recursos federais na conta corrente da prefeitura; considerando que o objeto do convênio era a construção de obras de infra-estrutura e redes de serviço para a implantação de 246 lotes urbanizados na localidade São José, e que a fiscalização realizada *in loco* detectou que foram implantados apenas 145 lotes com rede elétrica incompleta, estando ausentes rede de esgoto, rede de água potável e ramais de distribuição, galeria e drenagem pluvial; considerando que a ex-prefeita, em sua prestação de contas, declarou aceita, em caráter definitivo, a obra executada pela empresa contratada e que tudo estava “dentro das especificações exigidas e de acordo com o Plano de Trabalho, previamente aprovado pelo Ministério da Ação Social”; e considerando as ocorrências já elencadas em relação ao procedimento licitatório; forçoso é concluir que o objeto conveniado não foi executado; que houve desvio dos recursos federais transferidos; e que, tendo em vista a inidoneidade dos documentos contidos na prestação de contas, não há como estabelecer o nexo causal entre os recursos públicos e eventual serviço porventura realizado.

12. Repiso, o objeto do convênio era a construção de obras de infra-estrutura e redes de serviço, o que não foi executado nem mesmo nos 145 lotes implantados, a despeito de os recursos federais terem sido integralmente sacados.

13. Considerando o teor dos argumentos lançados pela embargante, resta ainda registrar que, no âmbito desta Casa, a função da unidade técnica não se restringe a apurar fatos, sendo seu dever realizar análise de mérito sobre as ocorrências e apresentar proposta de encaminhamento ao Tribunal. O Relator, por conseguinte, ao transcrever, em seu relatório, a análise e proposta da unidade técnica, bem como do Ministério Público, quando este tenha atuado nos autos, não realiza pré-julgamento do responsável, mas confere transparência ao processo, registrando, antes do julgamento, todas as posições relativas ao caso, nem sempre convergentes.

14. Diante do exposto, não vislumbro a ocorrência de omissão, contradição ou obscuridade no Acórdão 364/2005 – Plenário, razão pela qual proponho que os presentes embargos sejam conhecidos e, no mérito, rejeitados.

15. Por fim, considerando que a empresa responsável pela obra, Etec – Empresa de Terraplanagem e Construções Ltda., impetrou recurso intitulado “pedido de reexame” contra o Acórdão 364/2005 – Plenário (volume 2), proponho que seja determinada a remessa dos autos à Presidência, para sorteio de relator.

Assim sendo, voto por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 22 de março de 2006.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 340/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC–350.210/1995-0 (com 3 volumes) Apenso: TC–014.063/1993-0
2. Grupo: II – Classe de assunto: I – Embargos de declaração.
3. Interessada: Maria das Neves dos Santos Nascimento (CPF 146.233.583-72).
4. Unidade: Prefeitura Municipal de São José de Ribamar/MA.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade técnica: Secex/MA.
8. Advogados constituídos nos autos: Israel Matos Aguiar (OAB/MA 2.173); Joaquim José Santiago Cabral (OAB/MA 5.326); Maria da Glória Costa Gonçalves de Souza Aquino (OAB/RJ 105.640 e OAB/M 6.399A); Fabrício de Castro Oliveira (OAB/BA 15.055).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, no qual a Srª Maria das Neves dos Santos Nascimento opôs embargos de declaração contra o Acórdão 364/2005 – TCU – Plenário, prolatado na sessão de 6/4/2005, Ata 11/2005 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no artigo 34, da Lei 8.443, de 1992, em:

9.1. conhecer os presentes embargos de declaração opostos pela responsável, Srª Maria das Neves dos Santos Nascimento, para, no mérito, rejeitá-los, uma vez que inexiste obscuridade, omissão ou contradição a ser esclarecida;

9.2. dar ciência do teor desta deliberação à interessada; e

9.3. determinar a remessa dos autos à Presidência, para sorteio de relator do recurso interposto pela Etec – Empresa de Terraplanagem e Construções Ltda. contra o Acórdão 364/2005 – TCU – Plenário.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0340-11/06-P

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I - CLASSE II – PLENÁRIO
TC 002.279/2006-0
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Unidade Jurisdicionada: Furnas Centrais Elétricas S.A.
Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: Solicitação do Congresso Nacional. Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Acompanhamento da obra da Usina Hidrelétrica de Mascarenhas de Moraes – MG. Apensamento dos autos ao TC 008.908/2005-5. Comunicação.

RELATÓRIO

Trata-se de documentação encaminhada a esta Corte de Contas pelo Ex.mo. Sr. Senador Gilberto Mestrinho, Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, solicitando acompanhamento da obra referente ao empreendimento de modernização da Usina Hidrelétrica de Mascarenhas de Moraes, no Estado de Minas Gerais.

2. O TC 008.908/2005-5 trata de levantamento de auditoria na obra, realizado pela Secex-MG, tendo o Plenário proferido o Acórdão 1.434/2005-TCU-Plenário, no qual foi determinada a realização de audiência de alguns responsáveis e a cientificação daquela Comissão de que deveriam ser suspensos os repasses de recursos destinados a atender os contratos decorrentes das licitações CO.ATR.T.024.2005 e CO.APR.T.005.2005, até que este Tribunal se posicionasse acerca das potenciais ilegalidades apontadas nos certames.

3. Foi interposto Agravo por Furnas Centrais Elétricas, que centrou a questão na providência contida no subitem 9.3 da Deliberação agravada, por meio do qual foi determinado à entidade que se abstivesse de efetuar quaisquer pagamentos referentes a contratos porventura já firmados em decorrência das licitações em tela, até a deliberação definitiva deste Tribunal.

4. Alegou que a suspensão dos pagamentos poderia implicar diversos prejuízos: risco de déficit energético; maior possibilidade de falhas locais com reflexo no Sistema Interligado Nacional; perda de informações relacionadas ao gerenciamento de recursos hídricos em importantes bacias nacionais; risco de inundação da subestação da Usina Hidrelétrica Mascarenhas de Moraes, dentre outros. A medida caracterizaria **periculum in mora** invertido. Em suma, haveria possibilidade de dano a equipamentos e instalações e de interrupção no fornecimento de energia elétrica, causando prejuízo a toda sociedade e à imagem da empresa.

5. Diante dessas considerações e em prol do interesse público, esta Corte, por meio do Acórdão 1.656/2005-TCU-Plenário, de 19/10/2005, considerou pertinente que fossem autorizados excepcionalmente os pagamentos dos contratos.

6. A Solicitação do Congresso Nacional foi, então, encaminhada ao Ministro-Presidente desta Casa que, em resposta, encaminhou o Aviso n.º 7.191-GP/TCU, em 7/12/2005, no qual comunicou o envio do pleito para a Secex-MG para que fosse autuada, procedendo-se à instrução da matéria.

7. Em resposta, a Unidade Técnica informou que o TC 008.908/2005-5 já foi examinado e encaminhada proposta de mérito, que foi enviada para apreciação. Quanto à esta Solicitação, propôs a juntada destes autos ao TC 008.908/2005-5, sendo posteriormente encaminhado àquela Comissão cópia do Relatório, Voto e Acórdão a ser proferido.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no art. 27 da Resolução n.º 175/2005-TCU e nos termos da Portaria n.º 191, de 25/8/2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas n.º 3, biênio 2005/2006.

2. Preliminarmente, destaco que a presente Solicitação deve ser conhecida com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8443/92 e art. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

3. Conforme relatado, o objeto da presente Solicitação está sendo tratado nos autos do TC 008.908/2005-5, o qual já foi encaminhado para apreciação com proposta de mérito.

4. Impõe-se, portanto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, o apensamento dos presentes autos ao TC 008.908/2005-5.

5. Considerando que ainda não houve o deslinde daquele processo, faz-se necessário aguardar decisão deste Tribunal de Contas para que sejam prestadas as informações referentes às obras de modernização da Usina Hidrelétrica de Mascarenhas de Moraes, no Estado de Minas Gerais, conforme requerido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Neste sentido, acolho proposição da Secex-MG e voto por que se adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 341/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 002.279/2006-0
2. Grupo I - Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
4. Unidade Jurisdicionada: Furnas Centrais Elétricas S.A.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não há.
7. Unidade Técnica: Secex-MG
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, no que se refere às informações acerca das obras de modernização da Usina Hidrelétrica de Mascarenhas de Moraes, no Estado de Minas Gerais, conforme requerido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, as quais já estão sendo tratadas no TC 008.908/2005-5.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8443/92 e art. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Solicitação;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que a matéria objeto da presente Solicitação está sendo tratada nos autos do TC 008.908/2005-5, o qual já foi encaminhado ao Relator para apreciação com proposta de mérito, e que, tão logo seja proferida decisão no referido processo, ser-lhe-á encaminhada cópia do Relatório, Voto e Acórdão;

9.3. apensar os presentes autos ao TC 008.908/2005-5;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0341-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC-004.696/1998-0 (com 04 volumes)
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington – CABW
Responsáveis: Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho (CPF: 191.213.003-30), ex-auxiliar administrativo; Álvaro Moreira Pequeno (CPF: 032.343.717-68), Adenir Siqueira Viana (CPF: 019.833.344-72) e Hiromiti Yoshioka (CPF: 251.454.798-91), ex-Chefes da CABW; Remy Carlos Kirchner (CPF: 552.506.968-72), Vanderlei Couto Filho (CPF: 244.531.377-53) e João Lúcio Chaves de Melo (CPF: 964.147.828-15), ex-Chefes da Seção de Licitações; e Maritza Furiatti de Barros Leal (CPF: 539.166.706-20), ex-Encarregada da Seção de Cadastro

Sumário: Tomada de Contas Especial. CABW. Fraude nos procedimentos licitatórios com dano ao erário. Recuperação dos valores desviados por meio de retenção de pagamentos e execução forçada. Audiência do principal envolvido e de outros servidores da unidade, que teriam atuado omissivamente no episódio. Acolhimento das razões de justificativa de todos, exceto do agente que cometeu o ilícito. Dúvida acerca da possibilidade de aplicação de sanção. Cabimento da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, mesmo quando o ressarcimento do prejuízo é efetuado antes do julgamento. Contas irregulares para o principal responsável e regular com ressalvas para os demais. Multa. Autorização para cobrança judicial da dívida. Determinações. Remessa de cópias ao Ministério Público da União.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica em desfavor do Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho, servidor da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington – CABW, em decorrência de fraudes nos procedimentos licitatórios daquela unidade.

2. Em maio de 1997, a partir de denúncia do Governo Americano, a Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington comprovou que o Sr. Vicente de Paula havia fraudado o sistema de compras da unidade, manipulando os resultados das licitações por meio de empresas de fachada que havia aberto apenas com esse intuito. Em conseqüência de seus atos, foi constatado prejuízo ao erário, conforme quadro a seguir:

Origem do Débito	Valor (US$)
Material pago e não entregue	186.443,60

Material fora de especificação	312.410,00
Custos administrativos	29.970,94
Despesas com transporte	27.829,32
Total dos Prejuízos	**556.653,86**
Juros de Mora	90.190,97
Total a ser indenizado	**646.844,83**

3. Em setembro de 1997, a CABW recuperou as seguintes quantias:

Quantias recuperadas	**Valor (US$)**
Anulação de Pagamento	140.744,50
Compensação com fundo de pecúlio do responsável	45.717,75
Total	186.462,25

4. Em 13.10.1999, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, após o arresto dos bens do responsável, indenizou o valor referente aos prejuízos reconhecidos pelo Governo Americano, com o expurgo das parcelas referentes aos custos administrativos, às despesas com transporte e aos juros de mora:

Quantias devolvidas	**Valor (US$)**
Material pago e não entregue	186.443,60
Material fora de especificação	312.410,00
Total	498.853,60

5. Dessa forma, a CABW conseguiu reaver o total de US$ 685.315,85, cifra superior ao dano provocado pelo agente.

6. No âmbito desta Corte de Contas, a 3ª Secex, após as primeiras análises do feito, propôs a citação do Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho, pelo total do débito apurado, e a audiência de outros servidores, respectivamente em relação aos seguintes fatos:

a) no que diz respeito aos Srs. Álvaro Moreira Pequeno, Adenir Siqueira Viana e Hiromiti Yoshioka, ex-Chefes da CABW:

"*a) adoção de sistemática para escolha das empresas a serem contratadas, que possibilitava que um só funcionário ficasse responsável por todo o processo de seleção, desde a expedição dos convites, recebimento das propostas até a elaboração do mapa comparativo, abrindo a possibilidade de ocorrência de inúmeras manipulações nos processos, inobservando um pressuposto básico da Lei nº 8.666/93, que é o da nomeação de uma comissão para processar a seleção. Inobservância, também, dos princípios da isonomia entre os licitantes e do sigilo das propostas, pois estas eram encaminhadas aos cotistas tão logo chegavam à unidade, permitindo que algumas empresas tomassem conhecimento da proposta de outras empresas antes de apresentar a sua;*"

b) no que diz respeito ao Sr. Remy Carlos Kirchner, ex-Chefe da Seção de Licitações

"*a) ausência de controle em relação ao cadastramento das empresas fornecedoras da unidade, permitindo que fossem cadastradas empresas 'fantasmas', tais como 'Union Agents', 'Alta Sales', que se utilizavam do nome de empresas já estabelecidas no mercado americano;*

b) adoção de uma sistemática para escolha das empresas a serem contratadas, que possibilitava que um só funcionário ficasse responsável por todo o processo de seleção, desde a expedição dos convites, recebimento das propostas até a elaboração do mapa comparativo, abrindo a possibilidade de ocorrência de inúmeras manipulações nos processos, inobservando um pressuposto básico da Lei nº 8.666/93, que é o da nomeação de uma comissão para processar a seleção. Inobservância, também, dos princípios da isonomia entre os licitantes e do sigilo das propostas, pois estas eram encaminhadas aos cotistas tão logo chegavam à unidade, permitindo que algumas empresas tomassem conhecimento da proposta de outras empresas antes de apresentar a sua;"

c) no que diz respeito ao Sr. Vanderlei Couto Filho, ex-Chefe da Seção de Licitações:

"*a) ausência de controle em relação ao cadastramento das empresas fornecedoras da unidade, permitindo que fossem cadastradas empresas 'fantasmas', tais como 'Union Agents', 'Alta Sales', que se utilizavam do nome de empresas já estabelecidas no mercado americano, e possibilitando o cadastramento da empresa 'Aerotech', pelo funcionário Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho, não autorizado para tal, mesmo após ter sido advertido pela Sra. Maritza Furiatti de Barros (conforme ele relatou em seu depoimento no Inquérito Policial Militar) sobre o estranho interesse do referido*

funcionário, na seção de cadastro da unidade, fato que possibilitou a ocorrência de prejuízos aos cofres públicos, em decorrência do não adimplemento de algumas das obrigações assumidas pela 'Aerotech';

b) adoção de uma sistemática para escolha das empresas a serem contratadas, que possibilitava que um só funcionário ficasse responsável por todo o processo de seleção, desde a expedição dos convites, recebimento das propostas até a elaboração do mapa comparativo, abrindo a possibilidade de ocorrência de inúmeras manipulações nos processos, inobservando um pressuposto básico da Lei nº 8.666/93, que é o da nomeação de uma comissão para processar a seleção. Inobservância, também, dos princípios da isonomia entre os licitantes e do sigilo das propostas, pois estas eram encaminhadas aos cotistas tão logo chegavam à unidade, permitindo que algumas empresas tomassem conhecimento da proposta de outras empresas antes de apresentar a sua;

c) aquisições feitas junto à empresa 'Union Agents', relacionadas no quadro abaixo, mesmo após ela ter sido suspensa, por uma série de motivos, como: endereço inexistente, fornecimento de material de qualidade duvidosa, entre outros, conforme registrado na ficha de avaliação dessa empresa;"

d) no que diz respeito ao Sr. João Lúcio Chaves de Melo, ex-Chefe da Seção de Licitações:

"*a) ausência de controle em relação ao cadastramento das empresas fornecedoras da unidade, permitindo que fossem cadastradas empresas 'fantasmas', tais como 'Union Agents', 'Alta Sales', que se utilizavam do nome de empresas já estabelecidas no mercado americano e possibilitando o cadastramento da empresa 'Aerotech', por funcionário não autorizado para tal, mesmo após a Sra. Maritza Furiatti de Barros ter alertado sobre o estranho interesse do referido funcionário, Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho, na seção de cadastro da unidade, fato que possibilitou a ocorrência do não adimplemento de algumas das obrigações assumidas pela 'Aerotech';*

b) adoção de uma sistemática para escolha das empresas a serem contratadas, que possibilitava que um só funcionário ficasse responsável por todo o processo de seleção, desde a expedição dos convites, recebimento das propostas até a elaboração do mapa comparativo, abrindo a possibilidade de ocorrência de inúmeras manipulações nos processos, inobservando um pressuposto básico da Lei nº 8.666/93, que é o da nomeação de uma comissão para processar a seleção. Inobservância, também, dos princípios da isonomia entre os licitantes e do sigilo das propostas, pois estas eram encaminhadas aos cotistas tão logo chegavam à unidade, permitindo que algumas empresas tomassem conhecimento da proposta de outras empresas antes de apresentar a sua;

c) aquisições feitas junto às empresas 'Union Agents' e 'Leader International', relacionadas nos quadros abaixo, mesmo após elas terem sido suspensas, por uma série de motivos, como: endereço inexistente, alto risco no sistema 'D&B', fornecimento de material de qualidade duvidosa, entre outros, conforme registrado na ficha de avaliação dessas empresas;"

e) no que diz respeito à Sra. Maritza Furiatti de Barros Leal, ex-Encarregada da Seção de Cadastro:

"*a) ausência de controle em relação ao cadastramento das empresas fornecedoras da unidade, permitindo que fossem cadastradas empresas 'fantasmas', tais como 'Union Agents', 'Alta Sales', que se utilizavam do nome de empresas já estabelecidas no mercado americano;*

b) utilização indevida de senha de sua responsabilidade, por funcionário que sequer pertencia ao setor, possibilitando o cadastramento da empresa 'Aerotech', mesmo após ter percebido o estranho interesse do referido funcionário, Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho, na seção de cadastro da unidade e advertido o Chefe do Setor de Licitações sobre isso (conforme relatou em seu depoimento no Inquérito Policial Militar), fato que possibilitou a ocorrência de prejuízos aos cofres públicos, em decorrência do não adimplemento de algumas das obrigações assumidas pela 'Aerotech';"

7. Todos os servidores apresentaram, tempestivamente, suas razões de justificativa, com exceção do principal responsável, Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho, não localizado no endereço informado pela CABW.

8. Após analisar as razões de justificativa apresentadas pelos demais servidores, o ACE Bruno Hartz, por meio da instrução de fls. 743/767, registrou a seguinte proposta de encaminhamento:

"*50.1 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:*

a) sejam as contas do Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho julgadas irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I e 16, inciso III, alínea d, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, considerando as ocorrências relatadas nos subitens 9.1, 12.1, 12.2, 16.1, 19.1, 22.1, 36.1 e 39.1 da instrução, dando-se quitação ao responsável;

b) seja determinado ao Controle Interno que adote as providências necessárias com vistas à baixa na inscrição da responsabilidade correspondente;

c) seja aplicada ao responsável, Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

d) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação;

e) seja remetida cópia dos presentes autos ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

f) sejam as contas do Sr. Remy Carlos Kirchner, Sr. Vanderlei Couto Filho, Sr. João Lúcio Chaves de Melo, Sra. Maritza Furiatti de Barros Leal, Sr. Álvaro Moreira Pequeno, Sr. Adenir Siqueira Viana e Sr. Hiromiti Yoshioka julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, considerando que as razões de justificativa apresentadas foram suficientes para elidir as irregularidades;

g) seja determinada ao responsável pelo órgão a adoção das seguintes medidas:

g.1) reformulação das normas internas que tratam de processo licitatório, de forma que os princípios da isonomia entre os licitantes, do sigilo das propostas e o da nomeação da Comissão de Licitação, quando se utilizar modalidade de licitação cujo limite seja igual ou superior ao de convite, sejam cumpridos;

g.2) alteração da sistemática utilizada nas licitações, com especial atenção às mudanças necessárias nos recursos computacionais, para que a determinação apresentada no item g.1) seja operacionalizada;

g.3) análise da atual estrutura administrativa, em destaque o quantitativo de pessoal, de modo que as determinações g.1) e g.2) possam ser efetivadas;

g.4) mudança no controle e segurança do sistema de cadastramento, principalmente no que tange ao sigilo da senha de acesso, em que podem ser empregados recursos como separação física da Seção de Cadastro, com entrada restrita, substituição obrigatória periódica da senha, rejeição automática de senhas muito fáceis de serem descobertas, dentre outros;

h) seja determinada ao Controle Interno a adoção das seguintes medidas:

h.1) concessão de cursos especializados na área de licitações para os gestores que procedam a aquisições cujos valores sejam significativos;

h.2) verificação da conformidade das normas internas expedidas pelas unidades administrativas, na área de licitações, em especial as que disponham de vultosa quantia a ser empregada em processos licitatórios, com os ditames da Lei nº 8.666/93."

9. O Diretor Técnico divergiu parcialmente da posição do analista, no que foi acompanhado pelo titular da Unidade Técnica, propondo as seguintes modificações ao encaminhamento do processo:

"*Ante o exposto, manifestamos nossa anuência às propostas do Sr. Analista de letras a, b, d, e e g (esta última passará a ser a letra j) às fls. 101/102, vol II, modificando/acrescentando o seguinte:*

c) seja aplicada ao responsável, Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia fixada aos cofres do Tesouro Nacional (art. 165, III, 'a', do Regimento Interno/TCU)

f) sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. João Lúcio Chaves de Melo e Hiromiti Yoshioka;

g) sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Remy Carlos Kirchner, Vanderlei Couto Filho, Álvaro Moreira Pequeno e Adenir Siqueira Viana e Maritza Furiatti de Barros Leal, e aplicadas a eles, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso III da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia fixada aos cofres do Tesouro Nacional (art. 165, III, 'a', do Regimento Interno/TCU)

h) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art.28, inciso II da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação.

i) seja avaliada, pelo Ministério Público/TCU, a conveniência de interpor recurso de revisão às decisões do Tribunal que julgaram as contas da unidade nos exercícios de 1995 a 1997 (TCs nºs

006.058/1996-5, 003.836/1997-5 e 003.176/1998-3), nos termos do art. 35, inciso III da Lei nº 8.443/92, uma vez que os fatos revelados nesta TCE podem influir no mérito daquelas contas;

j) seja determinada, ao responsável pela unidade, a adoção das seguintes medidas:

j.1) ...

j.2) ...

m) seja determinada, ao Controle Interno do Comando da Aeronáutica, a adoção das seguintes medidas:

m.1) verificação da conformidade das normas internas expedidas pelas unidades administrativas situadas no exterior, na área de licitações, à Lei nº 8.666/93, no que ela for aplicável, em especial no que se refere a seus princípios fundamentais.

m.2) acompanhamento das determinações que vierem a ser proferidas à unidade, informando a este Tribunal as providências adotadas."

10. Estavam os autos conclusos para julgamento, quando, considerando que o exercício do direito de defesa consiste em ato imprescindível à validade do processo, retornei o feito à Unidade Técnica para que fossem envidados novos esforços na tentativa de localizar o principal responsável, Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho.

11. Finalmente localizado, o responsável, por meio de seu representante, apresentou as razões de justificativa de fls. 831/838, que mereceram a seguinte análise conclusiva por parte da Unidade Técnica:

"*Analisando as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho na figura de seu devido representante legal, percebe-se que sobre os fatos pelos quais teria sido chamado em audiência, descritos no ofício 485/2004/3ª SECEX: '[..] manipulação de licitações com a finalidade de desviar dinheiro público, mediante a adulteração de dados das firmas e o registro de empresas 'fantasma' com a utilização ilícita da senha da encarregada do Setor de Cadastro.'(fl.814 vol.6), ele não trouxe aos autos nenhum fato elucidativo. Dessa forma, não prestando nenhum esclarecimento sobre os fatos em si. Suas alegações de defesa limitaram-se a questionar a aplicação de multa do termos do art. 58, inciso I, da Lei 8443/92 e art. 268, I, do Regimento Interno, uma vez que o art. 58 da Lei 8443/92 faz referência ao art. 19, parágrafo único, dessa mesma lei, onde se lê: 'Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei. '. O advogado do Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho alega que as acusações que ilidem sobre o responsável estariam enquadradas nesse mesmo artigo 16, entretanto na alínea 'd' : ' desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos'. E dessa forma, não passível de aplicação de multa nos termos propostos.*

12. Caberia então questionar se os atos praticados pelo Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho não poderiam ser entendidos como prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial ou como causadores de dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico. As várias irregularidades a ele imputadas nos autos dizem respeito, entre outras coisas, à infrações à Lei 8666/93, principalmente aos princípios básicos da Lei; a despeito das diferenças entre o mercado americano e o mercado brasileiro, por falta de regulamentação do art. 123 daquela lei, ela há que ser aplicada no que couber, principalmente no que se refere a seus princípios básicos. É importante ressaltar que houve a proposta de aplicação de multa ao Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho feita pela unidade técnica na instrução anterior a essa, às fls. 766, vol. 5, nos termos do art. 58, inciso I da Lei 8443/92 em atenção aos fatos detalhadamente discutidos nas instruções anteriores presentes nos autos. Posição corroborada pela Exmª Senhora Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, as fls. 776, vol. 5.

13. Sobre o questionamento relacionado ao ressarcimento a maior feito pelo responsável aos cofres da CABW, entendemos que é procedente, uma vez que houve o reconhecimento da questão, entre outros, pelo despacho do Exmº Senhor Ministro – Relator Marcos Vinicios Vilaça (fls. 793/794, vol. 5): '[...] a CABW conseguiu reaver o montante de US$ 685,315.85, sendo esta cifra superior ao total do dano inicialmente quantificado'. Essa também foi a posição da própria CABW, amparada pelo Relatório Complementar da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (fl. 640, vol.5): 'Ressalte-se , ainda, que houve, também, em 1999, desvalorização da moeda nacional frente à moeda norte americana, permitindo, assim, uma entrada maior de reais aos cofres da União. Todavia esta análise deve pautar-se pelos dados originais dos prejuízos causados, ou seja, em dólares americanos. Mesmo assim, a diferença

registrada em dólares (+ US$ 33,260.07) é superior aos efetivos recolhimentos efetuados. Desta forma, fica clara que o ***quantum*** *recolhido aos cofres públicos foi exacerbado em relação à quantia devida pelo Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho ao Erário pelas irregularidades por ele cometidas.'*

14.Ante o exposto, propomos que :

a) não sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho, na pessoa de seu devido representante legal. Seja adotada, portanto, a proposta anteriormente apresentada na instrução do Sr. Analista , à fl. 765, vol. 5, no sentido de que as contas do Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho sejam julgadas irregulares, nos termos do arts. 1º, inciso I e 16, inciso III, alínea d, e 23, inciso III, da Lei nº 8443/92, dando-se quitação ao responsável, conforme pleito feito pelo mesmo em suas razões de justificativa à fl. 838, item 26, letra b;

b) seja mantida a aplicação ao responsável, Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho, da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8443/92, fixando-lhe prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescidas dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

c) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8443/92, caso não atendida a notificação;

d) seja remetida cópia dos presentes autos ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8443/92;

e) seja aceito o pedido do Sr. Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho feito através de seu representante legal à fl. 838 item 26, letra c: 'a restituição do indébito de modo atualizado e com a incidência de juros, até a data da devolução, na forma do art 61, ***in fine****, da Lei nº 8443/92, e art. 275, do RITCU'; entendido como indébito o valor restituído a maior aos cofres da CABW;*

f) seja dado o conhecimento à CABW para que adote as providências que couber para o ressarcimento do débito apontado no item anterior, inclusive com a notificação da CABW;

g) seja dado o conhecimento da decisão que vier a ser proferida ao responsável, à CABW e ao Controle Interno do Comando da Aeronáutica."

3. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado neste processo pela Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, fez as seguintes considerações sobre a matéria:

"*3. Em atendimento à notificação efetuada pela 3ª Secex, foram apresentadas as razões de justificativa de fls. 832/8 que abordam duas questões. A primeira diz respeito à incompatibilidade da norma contida no art. 58, inciso I, com aquela do art. 16, inciso III, alínea 'd', ambas da Lei n.º 8.443/92, e a segunda concerne ao direito do responsável de obter ressarcimento do valor em excesso reavido pela Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW).*

4. Analisando-se o alegado conflito de normas, há que se reconhecer que segundo o art. 19 da Lei Orgânica do TCU a verificação da existência de débito se dá no momento do julgamento das contas. ***In casu*** *não há mais débito, o qual foi ressarcido anteriormente à citação expedida pela Corte de Contas, e o parágrafo único do art. 19 não contempla a letra 'd' do inciso III art. 16 da Lei n.º 8.443/92, isoladamente, entre as ocorrências sancionáveis por meio de multa. Todavia, o conflito de normas é apenas aparente, sendo passível de superação, mesmo porque não se poderia admitir situação em que ocorrido desfalque comprovado, a quitação, no caso forçada, do débito antes do julgamento das contas do responsável pudesse beneficiá-lo com a impossibilidade de aplicação de multa.*

5. Na verdade o enquadramento legal da irregularidade do ato praticado pelo Senhor Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho recai nos dispositivos referentes à ação cometida (ato de gestão indevidamente praticado, referente a fraudes perpetradas em processos licitatórios da unidade), ao respectivo resultado (dano ao erário decorrente daquele ato) e ao desvio de recursos em benefício próprio (já que beneficiava empresas das quais era sócio, sendo que algumas delas eram meras empresas 'de fachada') quais sejam, o art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c' e 'd', da Lei n.º 8.443/92, e não só na alínea 'd', como inicialmente proposto.

6. Note-se que pelo simples fato de o dano ter sido ressarcido não se exime o responsável de, na qualidade de auxiliar administrativo contratado pela CABW, ter praticado ato de gestão ilegal e infringido normas legais de naturezas diversas. Portanto, embora inexista débito a ser ressarcido, o ato e o dano efetivamente existiram, impondo-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/92.

7. Quanto ao valor a maior pago aos cofres da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW), verifica-se que a própria entidade reconhece o alegado no Relatório Complementar da Comissão de TCE ao ressaltar que 'houve também, em 1999, desvalorização da moeda nacional frente à moeda norte americana, permitindo, assim, uma entrada maior de reais aos cofres da União. Todavia esta análise deve pautar-se pelos dados originais dos prejuízos causados, ou seja, em dólares americanos. Mesmo assim, a diferença registrada em dólares (+ US$ 33.260.07) é superior aos efetivos recolhimentos efetuados' (fl. 640, vol. 5).

8. Uma vez havido o excesso, cabe ao interessado requerer o ressarcimento junto à CABW a quem compete efetuar os cálculos e o respectivo pagamento no valor que apurar. Não vemos, todavia, fundamento legal para que incida sobre o referido montante juros moratórios. Estes se aplicam em caso de retardamento do cumprimento de uma obrigação ou pela utilização indevida do capital alheio, o que não se verifica na situação em foco. Além do mais, os juros de mora têm natureza de sanção e como tal sua aplicação só é cabível em decorrência de expressa previsão legal.

9. Finalmente, cabe observar que foram ouvidos em audiência os Senhores Remy Carlos Kirchner, Valdeci Couto Filho, João Lúcio Chaves de Melo, Álvaro Moreira Pequeno, Adenir Siqueira Viana, Hiromiti Yoshioka e Senhora Maritza Furiatti de Barros Leal. Em análise das alegações de defesa apresentadas manifestamos concordância com o entendimento do Senhor Analista contido em sua análise final (fls. 765/6, vol. 5) no sentido de afastar a responsabilidade destes gestores e sugerimos fossem aceitas as razões de justificativa apresentadas e declarada a ausência de responsabilidade pelas irregularidades tratadas nesta TCE (fls. 775/6, vol. 5).

10. Feitas essas considerações, esta representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se por que:

a) sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Remy Carlos Kirchner, Valdeci Couto Filho, João Lúcio Chaves de Melo, Álvaro Moreira Pequeno, Adenir Siqueira Viana, Hiromiti Yoshioka e Senhora Maritza Furiatti de Barros Leal, e excluídos estes gestores da presente Tomada de Contas Especial;

b) sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Vicente de Paula Carvalho Pereira Filho e julgadas irregulares as suas contas, com fundamento nos arts. 1.º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b', 'c' e 'd', e 23, inciso III, todos da Lei n.º 8.443/92;

c) seja aplicada ao responsável a multa prevista no art. 19, parágrafo único, c/c o art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/92;

d) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida;

e) seja remetida cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3.º da Lei n.º 8.443/92;

f) seja informado o responsável que eventual ressarcimento de valor pago em excesso deverá ser pleiteado junto à Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington;

g) sejam feitas as determinações, na forma sugerida pelo Senhor Diretor (fls. 772/3, vol. 5), ao responsável pela Unidade e ao Controle Interno do Comando da Aeronáutica; e

h) seja dado conhecimento da deliberação que vier a ser proferida aos gestores indicados na letra 'a' acima, ao responsável, à CABW e ao Controle Interno do Comando da Aeronáutica."

É o relatório.

VOTO

A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada em decorrência dos prejuízos infligidos à Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington – CABW pelo Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho, ex-servidor da unidade.

I

2. Em uma primeira análise do feito, conduzida pela 3ª Secex, também foram identificados como partícipes no ilícito os Srs. Álvaro Moreira Pequeno, Adenir Siqueira Viana, Hiromiti Yoshioka, Remy Carlos Kirchner, Vanderlei Couto Filho, João Lúcio Chaves de Melo e Maritza Furiatti de Barros Leal, respectivamente, ex-dirigentes e servidora do CABW, cujas condutas, de natureza omissiva, teriam contribuído para a ocorrência das fraudes. Destarte, esses servidores foram incluídos no rol de responsáveis do processo, promovendo-se sua audiência.

3. Suas razões de justificativa mereceram análises conflitantes no âmbito desta Corte de Contas. Enquanto o analista instrutor e o Ministério Público opinam pelo seu acolhimento e pela regularidade com ressalvas de suas contas, o escalão dirigente da 3ª Secex sugere o acolhimento apenas das justificativas apresentadas pelos Srs. João Lúcio Chaves de Melo e Hiromiti Yoshioka, propondo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92 aos demais.

4. Acredito que a melhor solução nesse caso seja a apontada pelo analista, secundado em seu parecer pelo Ministério Público.

5. Não se percebe, a partir da análise dos elementos disponíveis, a participação relevante dos outros servidores na perpetração do ilícito. Apesar de o Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho ter se aproveitado de deficiências existentes nos controles da unidade para fraudar as licitações, o sucesso nesse intento só foi possível com a utilização de um esquema ardiloso e bem engendrado, inclusive mediante a abertura de diversas empresas de fachada.

6. Assim, acredito que as causas determinantes para os eventos aqui relatados não repousam na omissão dos ex-dirigentes da CABW, sendo, portanto, desnecessária e excessiva a sua apenação. Registro, entretanto, que os controles da unidade devem ser aprimorados de modo a coibir a ocorrência de novas falhas, sendo conveniente a expedição de determinações à CABW nesse sentido.

II

7. Em relação às fraudes realizadas nos procedimentos licitatórios, o conjunto de provas coligidas nos autos não deixa dúvidas quanto à responsabilidade do Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho. Também é inquestionável a existência do dano, já perfeitamente quantificado.

8. Observo que o responsável, em suas razões de justificativa, não questiona a autoria dos fatos, a ocorrência do ilícito ou a quantificação do prejuízo. Insurge-se, entretanto, contra a possibilidade de lhe ser cominada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que considera inaplicável pelos seguintes motivos:

a) a disciplina da multa prevista no art. 58, inciso I, é incompatível com a hipótese de condenação com base no desvio de recursos, tipificada no art. 16, inciso III, “d”, da mesma Lei;

b) o responsável já sofreu a única conseqüência legal aplicável na órbita jurídica contra o seu patrimônio por ter desviado dinheiro público, qual seja, o integral ressarcimento do débito;

c) o ressarcimento do débito enseja a imediata quitação, conforme previsto no art. 27 da Lei nº 8.443/92;

9. Além disso, o Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho alega que, como o ressarcimento ocorreu em valor superior ao efetivo prejuízo suportado pela CABW, este fato se traduz em enriquecimento sem causa da Administração. Em conseqüência, devem ser-lhe devolvidas as quantias indevidamente retidas.

***

10. Assiste razão ao responsável ao questionar a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92. Realmente, na hipótese de desvio de dinheiro público a sanção aplicável é àquela prevista no art. 57 da Lei, independente do prejuízo já ter sido sanado ou não. Senão vejamos:

11.O art. 19 de nossa Lei Orgânica possui a seguinte redação:

“*Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.*

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta lei.”

12. À primeira vista, pode parecer que o **caput** do artigo condiciona a aplicação da multa prevista no art. 57 à existência de débito <u>por ocasião do julgamento das contas</u>, mas essa interpretação não é a mais adequada.

13. O débito administrativo surge a partir de um ato ilícito. Configurada a autoria do ato ilícito, a existência do prejuízo, e o nexo de causalidade entre eles, surge o direito do Estado em exigir do agente a reparação do dano. Esse direito satisfaz-se mediante o recolhimento do valor devido, que pode se dar de forma voluntária ou forçada.

14. Em qualquer hipótese, a quitação da dívida não tem o condão de apagar o ato ilícito original, nem seus reflexos no mundo jurídico. Mesmo exaurida a responsabilidade civil, com o pagamento do débito, não resta afastado o **jus puniende** do Estado, seja na esfera judicial, seja na administrativa. Assim, a quitação tempestiva não afasta a irregularidade das contas, exceto no caso de comprovada boa-fé do agente e inexistência de outras irregularidades, conforme §2º do art. 12 da Lei nº 8.443/92. Não comprovados esses requisitos, também permanece o direito do Tribunal sancionar o responsável, aplicando-lhe a multa do art. 57, mesmo quando não mais subsistente o prejuízo.

15. Uma leitura diferente do disposto no art. 19 conduziria, inevitavelmente, a um paradoxo. Se a existência do débito fosse avaliada apenas por ocasião do julgamento das contas, todo gestor que ressarcisse os valores desviados antes desse momento estaria livre da multa prevista no art. 57. Nos casos em que o dano fosse proveniente de omissão no dever de prestar contas (art. 16, III, "a") ou de ato de gestão ilegítimo ou antiecônomico (art. 16, III, "b" e "c"), ainda restaria a opção de apenar o responsável com a multa do art. 58, conforme autorizado pelo parágrafo único do referido artigo. Entretanto, a mesma penalidade não poderia ser aplicada no caso do dano ter sido provocado por desfalque ou desvio de valores públicos (art. 16, III, "d"), vez que a norma reserva essa multa (art. 58) apenas para as "*ocorrências previstas nas alíneas 'a', 'b' e 'c' do inciso III, do art. 16*".

16. Estaríamos diante de uma situação em que crimes com juízo de reprobabilidade mais grave (desfalque e desvio) receberiam tratamento mais brando que outros, de menor potencial ofensivo, situação evidentemente indesejada e que comprova a tese contrária, exposta anteriormente.

17. Conclui-se, assim, que eventual ressarcimento do prejuízo causado ao erário, mesmo quando efetuado antes do julgamento por este Tribunal, não afasta a irregularidade das contas ou a possibilidade de aplicação, ao responsável, da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

18. Assim, em decorrência do dano produzido, aplico, ao Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, a qual, tendo em vista as circunstâncias do fato, fixo em R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) que representa, aproximadamente, 14% do valor atualizado do débito.

III

19. Dúvidas em relação aos efeito da quitação antecipada do débito no curso da instrução do processo levaram o responsável a ser chamado em audiência em vez de ter sido citado. Esse incidente, entretanto, não traz reflexos de ordem processual, vez que da permuta não decorreu nenhum prejuízo ao agente no exercício de sua mais ampla defesa.

20. Anoto, por último, que a restituição de eventual saldo favorável, conforme pleiteado pelo Sr. Vicente de Paula, é assunto que refoge à competência desta Corte de Contas, devendo ser argüido pelo interessado junto às instâncias administrativas ou judiciais pertinentes. Registro, ademais, que no cômputo de eventuais créditos do interessado junto à Administração deverão ser respeitados os preceitos estatuídos na Lei nº 4.320/64 e considerados os efeitos financeiros da multa ora imposta.

Em face do exposto, divirjo da proposta de encaminhamento consignada pela Unidade Técnica, e acolho, com as ressalvas indicadas, o parecer Ministério Público. Assim, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a esta Corte.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de março de 2006

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 342/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-004.696/1998-0 (com 04 volumes)
2. Grupo II, Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial
3. Entidade: Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington – CABW
4. Responsáveis: Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho (CPF: 191.213.003-30), Álvaro Moreira Pequeno (CPF: 032.343.717-68), Adenir Siqueira Viana (CPF: 019.833.344-72), Hiromiti Yoshioka (CPF: 251.454.798-91), Remy Carlos Kirchner (CPF: 552.506.968-72), Vanderlei Couto Filho (CPF: 244.531.377-53), João Lúcio Chaves de Melo (CPF: 964.147.828-15), e Maritza Furiatti de Barros Leal (CPF: 539.166.706-20)

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: 3ª Secex
8. Advogados constituídos nos autos: Alice Maria Pinto Soares (OAB/CE nº 10.287), Marcus Monteiro Augusto (OAB/DF nº 17.188) e Rodrigo Monteiro Augusto (OAB/DF nº 12.693)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica em desfavor do Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho e de outros servidores da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington – CABW, em decorrência de fraudes em procedimentos licitatórios, que causaram prejuízos à unidade.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, e diante das razões expostas pelo Relator em:
9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Álvaro Moreira Pequeno, Adenir Siqueira Viana, Hiromiti Yoshioka, Remy Carlos Kirchner, Vanderlei Couto Filho, João Lúcio Chaves de Melo, e Maritza Furiatti de Barros Leal, e, em conseqüência, julgar suas contas regulares com ressalvas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, e 18 da Lei nº 8.443/92 c/c com o art. 207, parágrafo único, e 208 do Regimento Interno/TCU, dando-lhes quitação;
9.2. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “d”, e 19, **caput**, da Lei nº 8.443/92, irregulares as contas do Sr. Vicente de Paula Carvalho Ferreira Filho;
9.3. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;
9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;
9.5. determinar ao CABW a adoção das seguintes medidas:
9.5.1. reformulação das normas internas que tratam de processo licitatório, de forma que os princípios da isonomia entre os licitantes, do sigilo das propostas e o da nomeação da Comissão de Licitação, sejam preservados, em todas as modalidade de licitação;
9.5.2. melhoria dos controles de acesso à Seção de Cadastro e segurança do sistema de cadastramento, principalmente no que tange à politica de distribuição e manutenção das senhas;
9.6. determinar ao Controle Interno do Comando da Aeronáutica, a adoção das seguintes medidas:
9.6.1. verificação da conformidade das normas internas expedidas pelas unidades administrativas situadas no exterior, na área de licitações, à Lei nº 8.666/93, no que ela for aplicável, em especial no que se refere a seus princípios fundamentais;
9.6.2. acompanhamento das determinações expedidas à unidade, informando a este Tribunal as providências adotadas nas próximas contas anuais;
9.7. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério Público da União, remetendo-lhe cópia da documentação pertinente para que adote as providências que julgar cabíveis.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0342-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC-003.136/2004-5 (com 1 volume)
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho - MG
Responsáveis: João Moreira dos Santos (ex-Prefeito, falecido, CPF nº 093.949.586-49), Fernando Ferreira Leandro (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 634.322.426-20), Roberto Jacob Silva (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 634.321.706-10), Jandira Maria da Silva (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 508.403.986-20) e Eclipse Construções Ltda. (CNPJ nº 02.561.612/0001-89)
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Irregularidades na execução de convênio. Indícios de fraude em procedimento licitatório. Citação do espólio do ex-Prefeito, dos membros da Comissão de Licitação, bem como da empresa contratada. Alegações de defesa dos membros da Comissão de Licitação parcialmente acolhidas. Contas irregulares com aplicação de multa. Revelia dos demais responsáveis. Contas irregulares com débito. Solidariedade. Aplicação de multa. Autorização para cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações. Declaração de inidoneidade da empresa para participar de licitação na administração pública federal. Envio de cópia dos autos ao Ministério Público da União.

Adoto como parte do Relatório a instrução da Analista da SECEX/MG encarregada dos trabalhos, com cujas conclusões manifestaram-se de acordo o Diretor e o Secretário:

"*Trata-se de Tomada de Contas Especial relativa ao Convênio nº 028/1998, celebrado entre a então Secretaria Especial de Políticas Regionais/Ministério do Planejamento e Orçamento e a Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho/MG. O presente processo foi constituído a partir dos elementos constantes do TC-012.430/2002-0 (Relatório de Inspeção) e formalizado por determinação do Acórdão 1.936/2003 – TCU –Plenário (fl. 120, item 9.2.10).*
2. Os dados básicos do convênio estão sintetizados no quadro abaixo

Dados	***Convênio n° 028/1998 (fls. 01/20 e 159/164)***
Nº Siafi	*368132*
Concedente	*SEPRE/MPO*
Valor (R$)	*R$ 60.000,00 - concedente – liberado em 06/01/1999 (fl. 56)* *R$ 12.000,00 – valor da contrapartida*
Objeto	*Construção de casas*
Licitantes *(vencedora em negrito)*	*Eclipse Construções* *RDE Engenharia* *Construfaz Ltda.*
PT	*15081017822190026 - LOA 1998*
Vigência	*02/07/1998 a 27/06/1999*
Situação à época da fiscalização	*Objeto concluído*

*3. Após a realização de fiscalização **in loco** e de diligências complementares, a SECEX/MG resumiu as irregularidades na instrução de fls. 177/188, cuja proposta de encaminhamento foi acatada pelo mencionado Acórdão 1.936/2003. Naquela instrução estão consignadas as irregularidades em exame:*
3.1. Com relação à movimentação bancária (fl. 179):

*'3.4. **Convênio n° 028/1998 - c/c 2238-1 – ag. 0166-X – Banco do Brasil –** [fls. 55/63]: Os pagamentos realizados com cheques nominais à Eclipse Construção Ltda. tiveram a seguinte destinação:*

Cheque	*Valor (R$)*	*Data do saque*	*Ocorrências*
989892	*72.000,00*	*26/01/1999*	*Liquidado via compensação bancária - Caixa Econômica Federal [fls. 56 e 62/63].*

3.4.1. Houve pagamento antecipado, contrariando o disposto nos artigos 62 e 63, da Lei nº 4320/1964, pois em 25/01/1999, vinte dias após a ordem de início do serviço, foi paga a totalidade do preço ajustado, e o objeto só foi dado como entregue em 06/09/1999 [cf. fls. 160/161, itens 68 e 70].

3.4.2. A Eclipse Construção Ltda. não tem existência fática, o que inviabiliza o estabelecimento de nexo entre os pagamentos realizados e o objeto do convênio'.

3.2. Com relação à licitação (fl. 182):

*'4.4. **Convênio n° 028/1998:** Participaram do Convite n° 32/1998 as seguintes empresas:*

4.4.1 Eclipse Construções- CNPJ nº 02.561.612/0001-89: Nos registros da JUCEMG [fl. 277], figuram como sócios Diaulas Antônio de Morais (CPF nº 386.215506-44) e Antônio de Morais do Carmo (CPF nº 031.076126-34). A empresa não foi localizada nos endereços informados, não sendo possível a constatação de sua existência física [fl. 71].

4.4.2 RDE Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ nº 64.272.487/0001-4): Não foi feita a verificação da existência física da empresa, que, segundo o cadastro CNPJ, foi constituída em 1990 (...).

4.4.3 Construfaz Ltda.- CNPJ nº 01.855.259/0001-87: Não foi feita a verificação da existência física da empresa, que, segundo o cadastro CNPJ, foi constituída em 1977 (...).

4.4.4. O Convite nº 32/1998 e a contratação dele decorrente apresentaram as seguintes irregularidades: convite supostamente entregue à Eclipse Construções Ltda. em endereço que a equipe de inspeção constatou não ser o da empresa [fls. 23 e 71]; desrespeito ao estabelecido no inciso I do art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ao não desclassificar a mencionada empresa, que apresentou o cartão do CNPJ com validade expirada; desrespeito aos prazos expressos nas alíneas 'a' e 'b' do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666/1993; indício de conhecimento prévio de valores ao ser apresentado pela empresa Eclipse o valor de sua proposta idêntico ao valor orçado [fl. 160, item 63]; e posterior contratação de empresa que não tem existência fática.

4.4.5. A responsabilidade pelas irregularidades é atribuída, solidariamente, ao Sr. João Moreira dos Santos (CPF nº 093.949.586-49), falecido em 26/06/2000, Prefeito à época; aos membros da Comissão de Licitação [fl. 21]: Fernando Ferreira Leandro (CPF nº 634.322.426-20), Roberto Jacob Silva (CPF nº 634.321.706-10) e Jandira Maria da Silva (CPF nº 508.403.986-20), à empresa Eclipse Construções Ltda. (CNPJ nº 02.561.612/0001-89) e ao seu sócio-gerente Diaulas Antonio de Morais (CPF nº 386.215506-44)'.

4. Com relação ao Sr. João Moreira dos Santos, constatou-se que ainda não foi aberto o inventário, embora haja registro na certidão de óbito da existência de bens. Assim foi citado o seu espólio, na pessoa da meeira, a qual permaneceu silente (fls. 225/226, 274, 281/283 e 292).

4.1. Por estarem em local incerto e não sabido, a empresa Eclipse Construções Ltda. e o seu sócio-gerente Diaulas Antonio de Morais foram citados pela via editalícia e também permaneceram silentes (fls. 197, 219, 221, 228, 266, 267, 268, 277, 278/279).

4.2. Os demais responsáveis, regularmente citados, apresentaram suas alegações de defesa, adiante examinadas.

4.3. Registro, também, que para subsidiar a análise das alegações de defesa dos membros da Comissão de Licitação, foi realizada diligência junto à Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho/MG (fls. 289/291). As informações obtidas estão às fls. 293/342 e serão consideradas em conjunto com o exame adiante empreendido.

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

*5. **Irregularidades**: Em todas as citações, as irregularidades foram caracterizadas da seguinte forma (p. exemplo, fl. 199):*

*'O débito é decorrente das seguintes irregularidades, relacionadas ao Convênio nº 028/1998, celebrado entre o Município de Fernandes Tourinho/MG e a Secretaria Especial de Políticas Regionais, constatadas em fiscalização deste Tribunal e constantes de Relatório de fiscalização, **in verbis**:*

'10.3.1 (...)

a) pagamento antecipado à Eclipse Construções Ltda., contrariando o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4320/1964, pois em 25/01/1999, vinte dias após a ordem de início do serviço, foi paga a totalidade do preço ajustado, e o objeto só foi dado como entregue em 06/09/1999;

b) o Convite nº 32/1998 e a contratação dele decorrente apresentaram as seguintes irregularidades: convite supostamente entregue à Eclipse Construções Ltda. em endereço que a equipe de inspeção constatou não ser o da empresa; desrespeito ao estabelecido no inciso I do art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ao não desclassificar a mencionada empresa, que apresentou o cartão do CNPJ com validade expirada; desrespeito aos prazos expressos nas alíneas 'a' e 'b' do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666/1993; indício de conhecimento prévio de valores ao ser apresentado pela empresa Eclipse o valor de sua proposta idêntico ao valor orçado; e posterior contratação daquela empresa, que não tem existência fática;

c) a inexistência da Eclipse Construções Ltda. impede o estabelecimento do nexo entre o pagamento a ela realizado e o objeto do convênio' '.

5.1. Alegações de defesa dos responsáveis Jandira Maria da Silva (fls. 248/256) e Roberto Jacob da Silva (fls. 257/265): As duas manifestações são idênticas e alegam preliminarmente que, dos três itens mencionados na citação, apenas um está relacionado à atividade da Comissão de Licitação, no caso, aquele expresso na alínea 'b', acima. Os demais estariam referidos à execução do contrato, liquidação da despesa e o seu pagamento, que são atividades afetas a outros setores da Prefeitura. Citam em seu apoio o art. 51, § 3º, e o art. 43, da Lei nº 8.666/1993, que especificam a responsabilidade da Comissão de Licitação (fls. 248/250 e 257/260). No mérito, afirmam:

a) que as empresas participantes do Convite nº 32/1998 firmaram recibo dos documentos enviados pela Comissão de Licitação, em 15/12/1998;

b) que o conjunto dos documentos apresentados pelas empresas licitantes trouxe a presunção de suas existências fáticas (fls. 253 e 262);

c) que não há obrigação da Comissão de verificar 'in loco' a existência dos licitantes e nem pode exigir documentação para a habilitação além daquela prevista em lei (fls. 254/255 e 263/264);

d) que não foi observada que a data de validade do cartão do CNPJ da empresa vencedora estava fora da vigência, pois a mesma apresentou certidão negativa emitida pela Secretaria da Receita Federal dentro do prazo de validade, o que induziu a Comissão a avaliar que a empresa estava regular perante o fisco; além disso, o cartão do CNPJ costuma ser revalidado por ato declaratório daquela Secretaria (fls. 255 e 264);

e) e que o fato de a empresa vencedora ter formulado sua proposta no valor exato do que constava do orçamento pode ser explicado pelo fato de o valor do convênio ser publicado no Diário Oficial da União, o que possibilitaria a todas as empresas o conhecimento daquele valor antes da licitação.

5.1.1. Análise: Com relação à alegação de que não compete à Comissão de Licitação responder por outros atos que não os atinentes ao certame, podemos dizer que tal segregação de função e de responsabilidades é aplicável nos casos em que não há dúvidas com relação à existência das empresas licitantes e quando não há dúvidas com relação à execução do objeto pelo contratado. Quando os indícios apontam na direção de um esquema intencionalmente articulado para desviar recursos na execução de obras públicas, a licitação fraudada e seus responsáveis se ligam em um 'continuum' com as demais etapas. Em outras palavras, a fraude à licitação deve ser encarada, nesses casos, como a primeira das ações de um conjunto moldado de forma integrada. Por essa razão, rejeitamos a preliminar suscitada pelos responsáveis.

5.1.2. Os responsáveis não explicam como conseguiram entregar o convite à empresa Eclipse no endereço constante do recibo de fl. 23 (Rua São Salvador, 548 – Governador Valadares/MG), no qual a equipe deste Tribunal encontrou apenas um pequeno açougue instalado (fl. 71).

5.1.3. Outro ponto a considerar, e que os responsáveis não contestam, é o de que a mencionada empresa nunca teve existência fática, não tendo sido localizada nos três endereços que constavam de seus documentos.

5.1.4. Se não necessariamente necessita a Comissão de Licitação proceder a diligências para comprovar a existência fática das empresas, como alegam os responsáveis, também não é menos verdade que é imperioso que estejam demonstradas a impessoalidade e a legitimidade de seus atos. Até que se

explique a razão pela qual tal empresa foi convidada para o certame licitatório, até que se explicite o porquê de empresa inexistente na prática ter participado do Convite nº 32/1998, até que se comprove que a Eclipse Construções Ltda. realmente realizou a obra para a qual foi contratada – o que os responsáveis ainda não fizeram -, não há como descaracterizar a fraude à licitação, à qual inevitavelmente está ligada a contratação e os pagamentos dela decorrentes.

5.1.5. Neste contexto, a falha da Comissão em observar a data de validade do cartão do CNPJ daquela empresa, assim como o fato de a proposta vencedora ter sido exatamente igual ao valor orçado e, ainda, ter havido o pagamento antecipado, são indícios de falta de competitividade do certame, de direcionamento de convite e de concessão de vantagem indevida à empresa.

5.1.6. Ressalto, para a finalidade de se efetuar a dosimetria de eventuais sanções, as seguintes informações, obtidas por meio de diligência junto à Prefeitura (fls. 290/342):

a) o Sr. Roberto Jacob da Silva exerceu, no período de 2001 a 2004, os cargos comissionados de Chefe do Departamento de Pessoal e de Tesoureiro, demonstrando gozar de elevado grau de confiança do Prefeito daquele período (ver rol de Prefeitos e respectivos períodos de gestão – fl. 146); contudo, no período em que se processou o Convite nº 32/1998, exercia o cargo de auxiliar de serviços gerais, o que pode significar que, em 1998, não detinha conhecimentos técnicos sobre licitações (fl. 293);

b) já a servidora Jandira Maria da Silva exerceu, no período de 1997 a 2004, o cargo em comissão de Secretária Executiva (fl. 293), o que denota ser pessoa de confiança do principal gestor responsável pelo Convite nº 32/1998 e pela contratação da Eclipse Construções (o Sr. João Moreira dos Santos).

5.1.7. Pelas razões expostas, propomos ***sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas por Jandira Maria da Silva e Roberto Jacob da Silva, membros da Comissão de Licitação responsável pelo Convite nº 32/1998.***

5.2. Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Fernando Ferreira Leandro (fls. 229/236):

a) afirma que foi nomeado pelo Prefeito João Moreira dos Santos para compor a Comissão de Licitação, mas não tinha qualquer 'participação ativa nos processos de coleta de dados, informações e cadastros de fornecedores', atividades que eram conduzidas pelo Chefe do Executivo e pela empresa de consultoria TR Contabilidade, representada pelo Sr. Tércio Rocha, empresa que prestava serviços ao Município desde 1997 (fl. 229);

b) que somente assinava os processos, os quais recebia já todo montado;

c) que exigiu sua saída da Comissão em 2000, quando surgiram as primeiras notícias sobre a existência de um esquema de fraudes em licitações;

d) que, quando recebeu a citação do TCU, procurou o Sr. Tércio, que se comprometeu a 'tomar as providências para sanar os problemas', tendo a mencionada pessoa providenciado o requerimento de concessão de prorrogação do prazo e posteriormente realizada também a defesa, mas que o Sr. Tércio não assinou esta última; para comprovar o que alega, encaminha a defesa preparada, sem a assinatura do responsável, que não concorda com seus termos (fls. 229 e 237/246);

e) que temia por sua segurança e por seu emprego; que não possui condições de pagar o débito a ele imputado; que não conhece a empresa Eclipse Construções e o Sr. Diaulas Antônio de Morais; que foi 'usado' no processo licitatório; e que, embora tardiamente, retirou-se da Comissão quando teve notícias das irregularidades (fl. 230);

f) faz juntar cópia de notícia jornalística abordando o possível envolvimento da TR Contabilidade e do Sr. Tércio Vitor Beltrame Rocha com o esquema de fraude (fls. 233/235).

5.2.1. Análise: O § 3º do art. 51 da Lei nº 8.666/1993, dispõe: '§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão'. Portanto, como não há registro anterior de divergência do Sr. Fernando Ferreira Leandro com a condução do Convite nº 32/1998, formalmente ele deverá responder pelas irregularidades já apontadas.

5.2.2. Porém, em que pese a disposição legal, alguns elementos dos autos corroboram as afirmações do responsável:

a) o teor da defesa que ele encaminha sem assinar é idêntico às alegações de defesa apresentadas pelos dois outros membros da Comissão (fls. 237/265), denotando terem sido redigidas por uma única pessoa – que ele afirma ser o Sr. Tércio Vitor Beltrame Rocha; de qualquer forma, o fato de o

responsável recusar a uniformidade das defesas e dar a sua versão pessoal dos fatos, induz a considerar as suas alegações como uma manifestação legítima, individual e sincera;

b) há contratos da Prefeitura de Fernandes Tourinho com a empresa TR Assessoria Pública Contábil (fls. 270/273 e 326/334), celebrados em 2001 e 2002, em que se verifica que o objeto do ajuste era o fornecimento de serviços de assessoria e consultoria 'em diversas áreas administrativas', sem especificações detalhadas, no contrato de 2002 (fl. 286) e, no de 2001, o objeto é a contratação de 'serviços contábeis' e assessoria/consultoria em diversas áreas, inclusive licitações e contratos (fl. 327 e 336); segundo contato com administração atual, poderiam existir outros com datas anteriores, ainda não localizados nos arquivos municipais, hipótese em que se confirmaria a atuação da empresa desde a época do Convite nº 32/1998, como alega o responsável.

5.2.3. Por outro lado, não há nos documentos do Convite qualquer evidência clara de ação da TR e do Sr. Tércio, o que, em princípio, inviabiliza responsabilizá-los formalmente pelas irregularidades.

5.2.4. Desta forma, consideramos que ***devam ser rejeitadas as alegações do Sr. Fernando Ferreira Leandro****, considerando-se os dados acima relatados como atenuantes, em parte, quando da aplicação a ele de eventuais sanções.*

OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

6. No TC-003.127/2004-6, em tramitação neste Tribunal e também relativo a atos de gestão praticados na Prefeitura de Fernandes Tourinho/MG, diferentes membros de outra comissão de licitação apontaram a empresa TR como a real responsável pela condução dos processos licitatórios naquela localidade, o que corrobora, em parte, as alegações do Sr. Fernando Ferreira Leandro.

CONCLUSÕES

7. Citados, a empresa Eclipse Construções Ltda., o seu sócio-gerente Diaulas Antonio de Morais e o espólio do Sr. João Moreira dos Santos (ex-Prefeito) permaneceram silentes, razão pela qual entendemos devam ser considerados ***revéis****, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 (cf. item 4).*

8. Também citados, Fernando Ferreira Leandro, Roberto Jacob Silva e Jandira Maria da Silva, membros da Comissão de Licitação, não conseguiram descaracterizar as irregularidades constatadas no Convite nº 32/1998 (cf. item 5).

8.1. Entretanto, dado o contexto específico em que se davam os atos administrativos na Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho, em que se destaca a indicação de membros da Comissão de Licitação sem o devido preparo, os quais embasavam suas ações em orientações emanadas diretamente do Prefeito e de sua assessoria, entendemos que não deva ser imputado o débito aos servidores que figuraram formalmente como responsáveis pelo Convite nº 32/1998.

8.2. Assim, consideramos inafastável a responsabilidade da Comissão nas irregularidades, pois suas assinaturas figuram nos documentos relativos à licitação. Porém, em relação ao débito decorrente da falta de nexo entre o pagamento realizado à Eclipse Construções, empresa sem existência fática, e o objeto do Convênio nº 028/1998, entendemos que neste caso deva-se mitigar a responsabilidade dos membros da Comissão, de forma que tal débito seja imputado apenas ao então Prefeito, à empresa e a seu sócio-gerente. Aos membros da Comissão de Licitação restaria apenas a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992. E neste caso outro ponto a destacar é, consoante item 5.2 acima, o atenuante a ser considerado quando da aplicação de sanção ao Sr. Fernando Ferrerira Leandro em função de sua manifestação legítima, individual e sincera.

8.3. Em atendimento à solicitação de informação do Procurador da República em Minas Gerais, José Adércio Leite Sampaio (fl.127) acerca do Convênio nº 028/1998, em exame, somos pelo encaminhamento de cópia, para conhecimento, da deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, submetemos os autos a consideração superior, propondo:

9.1. com fundamento dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443/1992, julgar ***irregulares*** *as presentes contas de responsabilidade de* ***Fernando Ferreira Leandro (CPF nº 634.322.426-20), Roberto Jacob Silva (CPF nº 634.321.706-10) e Jandira Maria da Silva (CPF nº 508.403.986-20);***

*Ocorrências****: Irregularidade na condução do Convite nº 32/1998, em razão dos seguintes fatos:***

a) o Convite nº 32/1998 e a contratação dele decorrente apresentaram as seguintes irregularidades: convite supostamente entregue à Eclipse Construções Ltda. em endereço que a equipe

de inspeção constatou não ser o da empresa; desrespeito ao estabelecido no inciso I do art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ao não desclassificar a mencionada empresa, que apresentou o cartão do CNPJ com validade expirada; desrespeito aos prazos expressos nas alíneas 'a' e 'b' do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666/1993; indício de conhecimento prévio de valores ao ser apresentado pela empresa Eclipse o valor de sua proposta idêntico ao valor orçado; e posterior contratação daquela empresa, que não tem inexistência fática.

9.2. seja aplicada, com fundamento no art. 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, ao responsável ***Fernando Ferreira Leandro (CPF nº 634.322.426-20)*** *a* ***multa*** *prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da referida multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do prazo ora fixado até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

9.3. seja aplicada, com fundamento no art. 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, aos responsáveis ***Roberto Jacob Silva (CPF nº 634.321.706-10) e Jandira Maria da Silva (CPF nº 508.403.986-20),*** *individualmente, a* ***multa*** *prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da referida multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do prazo ora fixado até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

9.4. com fundamento dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, ***caput****, da Lei nº 8.443/1992, julgar* ***irregulares*** *as contas de responsabilidade da empresa* ***Eclipse Construções Ltda. (CNPJ nº 02.561.612/0001-89), do seu sócio-gerente Diaulas Antonio de Morais (CPF nº 386.215.506-44) e do espólio de João Moreira dos Santos (CPF nº 093.949.586-49), solidariamente****, ao pagamento do débito no valor de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Tesouro Nacional, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculados a partir de 06/01/1999, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

Ocorrências*: não foi comprovada a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos ao Município de Fernandes Tourinho/MG, mediante o Convênio nº 028/1998, celebrado com a então Secretaria Especial de Políticas Regionais, em razão das seguintes ocorrências:*

a) pagamento antecipado à Eclipse Construções Ltda., contrariando o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4320/1964, pois em 25/01/1999, vinte dias após a ordem de início do serviço, foi paga a totalidade do preço ajustado, e o objeto só foi dado como entregue em 06/09/1999;

b) o Convite nº 32/1998 e a contratação dele decorrente apresentaram as seguintes irregularidades: convite supostamente entregue à Eclipse Construções Ltda. em endereço que a equipe de inspeção constatou não ser o da empresa; desrespeito ao estabelecido no inciso I do art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ao não desclassificar a mencionada empresa, que apresentou o cartão do CNPJ com validade expirada; desrespeito aos prazos expressos nas alíneas 'a' e 'b' do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666/1993; indício de conhecimento prévio de valores ao ser apresentado pela empresa Eclipse o valor de sua proposta idêntico ao valor orçado; e posterior contratação daquela empresa, que não tem inexistência fática;

c) a inexistência da Eclipse Construções Ltda. impede o estabelecimento do nexo entre o pagamento a ela realizado e o objeto do convênio.

Valor atualizado até 31/05/2005: R$ 169.830,09

9.5. seja aplicada, com fundamento no art. 19, ***caput****, da Lei nº 8.443/1992,* ***aos responsáveis, Eclipse Construções Ltda. (CNPJ nº 02.561.612/0001-89) e Diaulas Antonio de Morais (CPF nº 386.215506-44),*** *individualmente, a* ***multa*** *prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da referida multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do prazo ora fixado até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

9.6. com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 271 do RI/TCU, ***declarar a inidoneidade para participar de licitação da administração pública federal****, pelo prazo de cinco anos, da* ***Eclipse Construções Ltda. (CNPJ nº 02.561.612/0001-89)****;*

9.7. ***autorizar****, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do inciso II do art. 28 da Lei nº 8.443/1992, caso não atendida a notificação;*

9.8. ***encaminhar****, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis.*

9.9. ***encaminhar,*** *para conhecimento, cópia da presente deliberação ao Procurador da República em Minas Gerais, José Adércio Leite Sampaio, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem.*

Por sua vez, o Ministério Público, representado nos autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, assim se manifestou, no essencial:

"..

Com efeito, os elementos constantes dos autos, notadamente a não-localização da empresa no endereço que seria sua sede, a 'coincidência' entre o valor de sua proposta e o valor do convênio e o pagamento integral e antecipado a ela feito compõem o quadro clássico e típico de licitação fraudada e de desvio de recursos públicos federais repassados a municípios.

Falsas licitações são montadas com empresas de fachada com o único objetivo de perpetrar o desvio dos recursos recebidos pelo município. Por que razão terá sido convidada para a suposta licitação a empresa Eclipse Construção Ltda.? Como terá sido entregue o convite à aludida empresa se no endereço de entrega não funcionava a empresa? Como justificar que sua proposta tenha sido no valor exato dos recursos disponíveis?

A existência física do objeto do convênio não constitui, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais, uma vez que o objeto do convênio pode muito bem ter sido executado com recursos de outras fontes.

A prestação de contas deve ser constituída de elementos probatórios robustos e coerentes entre si e que guardem efetiva correspondência com a realidade fática. Não é aceitável a aprovação de uma prestação de contas em que a empresa contratada não tenha existência real. Esse dado é crucial e revela a inidoneidade de todos os demais elementos da prestação de contas.

Ora, se a empresa contratada sequer existe na realidade, o que restou comprovado por inspeção realizada pela zelosa SECEX/MG, caem por terra todas as tentativas de comprovar a realização de licitação, a prestação do serviço e o pagamento do objeto.

Por essas razões, o Ministério Público, louvando a qualidade do trabalho realizado pela SECEX/MG neste processo, manifesta-se integralmente de acordo com a proposta da unidade técnica".

É o Relatório.

VOTO

Como se pode depreender do Relatório precedente, o presente processo de tomada de contas especial foi constituído por força do Acórdão 1.936/2003 – Plenário, exarado quando da apreciação de Relatório de Inspeção realizada pela SECEX/MG em trinta municípios mineiros, por meio da qual foram apontadas diversas irregularidades na execução de convênios celebrados com órgãos/entidades da administração pública federal.

Especificamente para o Convênio nº 28/1998, ora em análise, celebrado entre a extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais/SEPRE do Ministério do Planejamento e Orçamento/MPO e a Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho – MG, foram identificadas inicialmente inúmeras irregularidades no procedimento licitatório deflagrado com vistas à contratação de empresa para a execução do objeto pactuado, qual seja a construção de casas para relocação de famílias de baixa renda em áreas de risco.

Com efeito, verificou-se a não-observância ao disposto no inciso I do art. 29 da Lei nº 8.666/1993, uma vez que a empresa vencedora do certame, Eclipse Construções Ltda., apresentou o cartão do CNPJ com validade expirada, bem como o desrespeito aos prazos estabelecidos nas alíneas "a" e "b" do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666/1993. Observo, ainda, que coincidem o valor da proposta vencedora (R$ 72.000,00) e o valor global conveniado (R$ 60.000,00 repassados pela SEPRE/MPO mais R$ 12.000,00 da contrapartida). Afora isso, houve pagamento antecipado à referida empresa, contrariando o disposto

nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, já que vinte dias após a ordem de início dos serviços, previstos para serem executados em 120 (cento e vinte) dias, foi pago o montante do preço ajustado.

De mais a mais, a empresa contratada, Eclipse Construções Ltda., não foi localizada pela equipe de inspeção no endereço que seria de sua sede.

Como a conjunção desses fatos conduz à conclusão de que houve irregularidades no processo licitatório instaurado e na execução do convênio, seria necessária a apresentação de novos elementos que comprovassem que a obra foi, de fato, realizada pela contratada e com os recursos conveniados. Tais elementos, todavia, não foram trazidos aos autos.

Nesse particular, cumpre salientar, como bem o fez o representante do *Parquet*, que a existência física do objeto pactuado não constitui, por si só, elemento suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais, já que tal objeto pode ter sido executado com recursos de outras fontes.

Nesse sentido, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 343/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-003.136/2004-5 (com 1 volume)
2. Grupo I; Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: João Moreira dos Santos (ex-Prefeito, falecido, CPF nº 093.949.586-49), Fernando Ferreira Leandro (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 634.322.426-20), Roberto Jacob Silva (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 634.321.706-10), Jandira Maria da Silva (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 508.403.986-20) e Eclipse Construções Ltda. (CNPJ nº 02.561.612/0001-89)
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho - MG
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: Dr. Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – SECEX/MG
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência da constatação de irregularidades na execução do Convênio nº 28/1998, celebrado entre o Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria Especial de Políticas Regionais e a Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho - MG, por meio do qual foram repassados à municipalidade recursos no valor de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais), em 06/01/1999, objetivando a construção de casas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. julgar as presentes contas irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, alínea “a”, da mesma Lei;

9.2. condenar, solidariamente, o espólio do Sr. João Moreira dos Santos, bem como a empresa Eclipse Construções Ltda., ao pagamento do débito no valor de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 06/01/1999, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar à empresa Eclipse Construções Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Fernando Ferreira Leandro, Roberto Jacob Silva e Jandira Maria da Silva a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. declarar a inidoneidade da empresa Eclipse Construções Ltda. para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992;

9.7. remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para o *ajuizamento* das ações cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992;

9.8. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Procurador da República em Minas Gerais, Sr. José Adércio Leite Sampaio.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0343-11/06-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC-009.119/2004-1 (com 1 volume)
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Prefeitura Municipal de São Geraldo da Piedade - MG
Responsáveis: Clodovil Pedro da Silva (Prefeito, CPF nº 074.315.036-87), Hermínio José da Silva (presidente da Comissão de Licitação, CPF nº 557.460.636-49), Antônio Martins Andrade (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 945.085.696-68), Elizangela Cássia e Silva Rabelo (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 010.588.996-27), Geneguima Construções Ltda. (CNPJ nº 03.582.911/0001-62) e Construtura Ponto Alto Ltda. (CNPJ nº 03.070.571/0001-90) Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Irregularidades na execução de convênio. Citação dos responsáveis. Revelia de dois membros da Comissão de Licitação. Alegações de defesa dos demais responsáveis insuficientes para elidir as irregularidades atinentes à prática de fraude em procedimento licitatório. Rejeição das alegações de defesa. Contas julgadas irregulares. Imputação de débito. Aplicação de multa. Declaração de inidoneidade das empresas envolvidas. Autorização para cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações. Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público da União.

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada por força de determinação contida no Acórdão 1.936/2003-TCU-Plenário (subitem 9.2.19 – fls. 219/220), exarado nos autos do TC-003.777/2002-4, que versa sobre representação formulada pela SECEX/MG acerca de irregularidades na execução de convênios celebrados por órgãos da Administração Federal com diversas prefeituras do Estado de Minas Gerais.

O presente caso trata do Convênio nº 2.258/1999, por meio do qual o Ministério da Saúde transferiu R$ 56.292,00 para o Município de São Geraldo da Piedade, com o objetivo de dar apoio financeiro para conclusão de unidade mista de saúde.

Realizadas as citações dos responsáveis, autorizadas pelo Plenário, e recebidas as respectivas defesas, o Analista da SECEX/MG lançou a instrução de fls. 288/298 - Vol. 1, que adoto como parte integrante deste Relatório:

"2. Na mesma deliberação supramencionada, autorizou-se também a citação solidária dos responsáveis envolvidos (subitem 9.2 – fl. 219), pessoas físicas e jurídicas, para recolherem débito correspondente à quantia de R$ 56.291,00 e/ou apresentarem alegações de defesa, com vistas a elidir, na execução do Convênio nº 2.258/1999, as graves irregularidades abaixo caracterizadas e que foram confirmadas ao longo dos trabalhos de inspeção promovidos por este Tribunal:

a) impossibilidade de vinculação das despesas aos recursos do convênio, em razão da inexistência física da empresa contratada e da falta de demonstração de capacidade técnica desta para execução dos serviços, e em face da não-comprovação da elaboração e inscrição no CREA/MG da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART-Matriz) do contrato, firmado com a empresa Geneguima Construções Ltda., conforme disposto nos arts. 1º e 2º, § 1º, da Lei nº 6.496/1977;

b) cheque nº 981881, no valor de R$ 28.145,00, destinado à Construtora Geneguima Ltda., endossado por esta para fins de depósito na conta 9965-1, agência 166-X, do próprio Banco do Brasil (não consta carimbo de compensação por outro banco), cujo titular é a Construtora Ponto Alto Ltda. e cheque nº 981.882, no valor de R$ 28.146,00, endossado para fins de saque pelo proprietário da Construtora Ponto Alto Ltda., Sr. Silvério Dornelas Cerqueira, cuja assinatura pode ser identificada no contrato social; e

c) realização do Convite nº 003/2000 à empresa Geneguima Construções Ltda., vencedora da licitação, sendo que verificação ***in loco*** *realizada por este Tribunal demonstrou que a referida empresa nunca teve existência física, de fato, no endereço para o qual foi expedida a correspondência respectiva, assim como a empresa Neiva Projetos e Construções Ltda.*

CITAÇÃO DO SR. ANTÔNIO MARTINS ANDRADE

3. Embora tenha sido, em 20/07/2004, regularmente cientificado da citação objeto do ofício SECEX/MG nº 987 (fl. 225), conforme se depreende de sua própria assinatura no AR-MP de fl. 243, o Sr. Antônio Martins Andrade quedou-se silente, não apresentando qualquer defesa até a presente data, motivo pelo qual, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, este Tribunal deve considerá-lo revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento à tramitação dos autos.

4. Ademais, tendo em vista que o sr. Antônio Martins Andrade, então membro da Comissão de Licitação Municipal, responde solidariamente, com os outros responsáveis, por idênticas irregularidades, aproveitamos, no que coube, as alegações de defesa apresentadas pelos demais, rejeitando-as pelos mesmos fundamentos consignados nas próximas análises, propondo, dessa forma, o julgamento pela irregularidade das contas, em razão de desvio de dinheiros públicos (art. 16, inciso III, alínea 'd', da Lei nº 8.443/1992), com débito e aplicação adicional da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

CITAÇÃO DA SRA. ELIZANGELA CÁSSIA E SILVA RABELO

5. Inicialmente, a partir do endereço coletado junto ao sistema CPF da Secretaria da Receita Federal (fl. 222), buscou-se, por intermédio do ofício SECEX/MG nº 988 (fls. 227/228), a citação da responsável destacada, o que não se verificou, em virtude da mudança de seu endereço, conforme anotado no envelope de correspondência pelos Correios (fl. 238). Na segunda tentativa, tendo como fonte o endereço cadastrado na lista telefônica (consulta de fl. 282), a citação pretendida, agora representada pelo ofício SECEX/MG nº 1193 (fl. 283), foi recebida no endereço da destinatária, como comprova o AR de fl. 285.

6. Assim, apesar de ter sido devidamente citada, nos moldes do art. 4º, inciso II, da Resolução TCU nº 170/2004, a Sra. Elizangela Cássia e Silva Rabelo, então membro da Comissão de Licitação Municipal, quedou-se silente, não apresentando qualquer defesa até a presente data, motivo pelo qual, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, este Tribunal deve considerá-la revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento à tramitação dos autos.

7. Em função de todos os responsáveis do presente processo terem sido citados pelas mesmas irregularidades, aproveitamos, no que coube, as alegações de defesa apresentadas por aqueles que

compareceram ao chamamento, rejeitando-as pelos mesmos fundamentos consignados nas próximas análises, propondo, dessa forma, o julgamento pela irregularidade das contas, em razão de desvio de dinheiros públicos (art. 16, inciso III, alínea 'd', da Lei nº 8.443/1992), com débito e aplicação adicional da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

CITAÇÃO DOS SRS. CLODOVIL PEDRO DA SILVA E HERMÍNIO JOSÉ DA SILVA

8. Devidamente cientificados pelos ofícios SECEX/MG nºs 989 e 992 (fls. 229/230 e 235/236), os responsáveis acima destacados encaminharam, em 06/08/2004, o arrazoado de fls. 267/268 e documentos de fls. 269/279. Trata-se de defesa subscrita pelos dois responsáveis, que apresentaram argumentos comuns para as irregularidades apontadas. Assim, o exame de suas citações será efetivado de maneira conjunta.

9. Levando-se em conta que a ciência dos Srs. Clodovil Pedro da Silva e Hermínio José da Silva ocorreu em 16/07/2004 (AR-MP de fl. 239) e 15/07/2004 (AR-MP de fl. 242), respectivamente, constatamos que a resposta à citação se deu de modo intempestivo, pois o prazo máximo para a entrega havia se expirado em 30/07/2004 e 02/08/2004, respectivamente. De qualquer modo, devemos conhecer e examinar a defesa carreada a estes autos, a fim de permitir o adequado deslinde dos fatos e a ampla defesa do responsável.

Justificativas:

10. Com o intuito de afastar as irregularidades descritas na citação, os aludidos responsáveis apresentaram, em suma, os seguintes argumentos:

10.1 que a Prefeitura licitou regularmente com a empresa Geneguima Construções Ltda. a construção da unidade mista de saúde municipal, sendo que a obra foi integralmente concluída, conforme comprova o Parecer nº 977/2002 da Divisão de Convênios do Ministério da Saúde;

10.2 com as notícias de fraude à licitação por empresas sediadas no vale do Rio Doce, o Município adotou as medidas cabíveis para coibir tal situação, expedindo ato administrativo para exclusão das mesmas do cadastro municipal;

10.3 quanto à transferência de numerários entre as Construtoras Geneguima e Ponto Alto, a administração municipal não teve conhecimento das mesmas; e

10.4 não houve dano ao Erário, sendo que os responsáveis agiram de boa-fé.

Análise

11. Preliminarmente, a fim de possibilitar o adequado exame de mérito da presente tomada de contas especial, devemos relembrar os fatos que levaram à sua instauração e que foram minuciosamente averiguados por este Tribunal.

12. A partir de inúmeras reportagens da imprensa mineira, no primeiro trimestre de 2002, denunciando uma série de irregularidades na execução de convênios federais, e com base nos resultados iniciais da investigação do Ministério Público de Minas Gerais, esta Corte de Contas instaurou a representação nº 003.777/2002-4, na qual, após a promoção de inspeções em 30 municípios, ficou confirmada a existência de um esquema visando fraudar licitações e desviar recursos públicos (Acórdão 1.936 – TCU – Plenário).

13. Nesses trabalhos, constatou-se que a execução de convênios federais estava marcada por vícios comuns e, muitas vezes, concomitantes, tais como licitações forjadas, participação de empresas fictícias, uso de documentos fiscais inidôneos, liquidação financeira fraudulenta, e execução parcial do objeto, ou inexecução, com o valor repassado totalmente exaurido. Ademais, nos casos de objeto finalizado, as graves irregularidades verificadas maculavam a vinculação de seu implemento com a quantia transferida.

14. No que tange ao Município de São Geraldo da Piedade - MG, a inspeção realizada à época, bem como os trabalhos de campo desenvolvidos posteriormente, cujos documentos e resultados compõem o processo nº 006.490/2002-3 (fls. 151/153 e 205/206), demonstraram, no que se refere especificamente ao Convênio nº 2.258/1999, a ocorrência de desvio da verba federal transferida, sendo inviável vincular sua aplicação à obra concluída, pois os pagamentos efetuados à licitante vencedora do Convite nº 003/2000, Geneguima Construções Ltda., foram, na verdade, destinados à Construtora Ponto Alto Ltda., pessoa jurídica totalmente estranha à licitação e apontada como líder do esquema ilícito denunciado. Inclusive, o retrocitado certame licitatório representou procedimento de natureza fraudulenta, porque a ele compareceram empresas inexistentes fisicamente e desprovidas de qualquer estrutura operacional, técnica ou administrativa, impedindo, assim, conferir credibilidade aos gastos formalmente realizados.

*15. Os responsáveis iniciam a defesa alegando que a licitação foi regular, realçando, ademais, o fato de o objeto do convênio ter sido executado, assim como a correspondente prestação de contas ter recebido aprovação pelo órgão repassador (**subitem 10.1**). Em que pese tais argumentos, eles não merecem guarida, porque não encontram amparo na realidade dos fatos, ou não possuem o efeito dado pelos defendentes.*

*16. Não há como considerar válido o Convite nº 003/2000, eis que eivado de vícios de natureza fraudulenta, tais como celeridade excessiva do procedimento, padronização das propostas comerciais e outros documentos, licitantes recém constituídas com pequeno valor de capital social e de existência fictícia. As três empresas participantes do aludido certame licitatório, Neiva Projetos e Construções Ltda., Somma Construtora Ltda. e Geneguima Construções Ltda., existiam tão-somente de maneira formal, de modo a viabilizar o cometimento de fraudes em licitações públicas, conforme comprova os excertos abaixo do relatório de nossa conferência **in loco** da existência física das mesmas:*

Neiva Projetos e Construções Ltda.

'...encontramos no local um imóvel residencial.........A proprietária, Sra. Olegária Rodrigues da Silva, disse-nos que mora há mais de 20 anos em tal residência, desconhecendo por completo a empresa procurada e nunca tendo a mesma funcionado ali.

...Desse modo, atestamos que a Neiva Projetos e Construções Ltda. não existe fisicamente, possuindo endereço fictício nos cadastros oficiais, sendo, assim, inviável sua localização para correspondência' (itens 22/23 – fl. 173).

Somma Construtora Ltda.

'....encontramos no local uma residência vazia e fechada. De acordo com a vizinha, o dono, Sr. Reginaldo, estaria morando atualmente nos Estados Unidos da América. Consultando os registros na Junta Comercial de Minas Gerais, verificamos que se trata de Reginaldo Pereira de Freitas, um dos proprietários da empresa procurada. Por outro lado, pesquisando junto à agência dos Correios local, ficou reafirmada a versão da vizinha, bem como nos foi informado que a empresa não funciona há mais de 3 (três) anos' (item 59 – fl. 182).

Geneguima Construções Ltda.

'....Esta equipe esteve no local e encontrou uma casa vazia com placa de 'aluga-se'.

.....A Sra. Marilda Delfim de Araújo, moradora no local há 18 anos, informou que ali funcionou um salão de beleza durante cerca de dois anos, de março de 2000 a dezembro de 2002. Em dezembro, o salão mudou para o número 210. Segundo a Sra. Marilda, no local nunca funcionou empresa de engenharia.

.....entrou em contato com o Sr. José Albino de Oliveira, proprietário do imóvel. Sr. Albino confirmou que o imóvel foi locado para um salão de beleza e alguns anos atrás para um escritório de contabilidade. Nunca existiu nenhuma firma de engenharia no local......

......esta equipe conclui que a empresa não tem endereço certo, podendo afirmar que sua própria constituição foi operada de má-fé, pois nunca funcionou no endereço constante da Junta Comercial....'.

17. Por outro lado, o fato de a obra estar finalizada não representa circunstância que, de modo isolado, leve ao juízo de regularidade das contas do Convênio nº 2.258/1999. Nesse sentido, torna-se necessário comprovar que o objeto concluído foi financiado estritamente com a verba repassada. Contudo, no presente caso, essa vinculação não existe. Não há como relacionar os gastos efetivados com os saques da conta corrente específica. Primeiro, porque os documentos fiscais carecem de credibilidade, uma vez que a empresa contratada é 'fantasma', não possuindo instalações físicas ou qualquer estrutura operacional, técnica e administrativa que lhe permitisse efetivamente realizar serviços de engenharia civil. Segundo, porque ficou comprovado que os pagamentos à contratada foram, na verdade, desviados para uma terceira empresa estranha: Construtora Ponto Alto Ltda.

*18. Já o Parecer nº 977/2002 (fls. 01/02), de autoria do Núcleo Estadual de Minas Gerais do Ministério da Saúde, também não tem o condão de elidir as irregularidades apontadas, visto que ele aprovou a prestação de contas a partir de uma análise formal dos documentos apresentados, nos termos da IN/STN nº 01/1997, sem levar em consideração, pois não eram então conhecidas, as graves irregularidades verificadas nas inspeções **in loco** e averiguações adicionais patrocinadas por este Tribunal. Desse modo, sua conclusão não está congruente com os fatos supervenientes que efetivamente cercaram a execução do Convênio nº 2.258/1999. Por fim, convém observar que o retrocitado parecer*

deixa evidente a possibilidade de alteração de seu posicionamento, conforme se depreende da seguinte passagem: '...opinamos pela APROVAÇÃO da Prestação de Contas, tendo em vista que o objeto foi atingido, devendo, entretanto, ser resguardado o direito de regresso, sem prejuízo de outras sanções no caso de serem constadas irregularidades em trabalho de auditoria ou supervisão' (fl. 02).

19. Por sua vez, o ato administrativo de exclusão das empresas fraudadoras do cadastro municipal (subitem 10.2) não serve para justificar o comportamento dos responsáveis. Trata-se de ação extemporânea, posterior à ocorrência dos fatos, inócua, portanto, no sentido de reverter os graves desvios verificados na licitação viciada, assim como mitigar os danos nocivos advindos dos pagamentos desviados.

20. Quanto ao subitem 10.3, a alegação de que a municipalidade não tinha conhecimento das transferências de numerários da contratada para a Construtora Ponto Alto Ltda. também não atenua a responsabilidade dos citados, porque o desvio de recursos, tipificado pelo favorecimento de terceiro totalmente estranho à relação contratual, tratando-se, no caso, exatamente da empresa denunciada como líder do esquema montado para fraudar licitações públicas na região, foi a conseqüência nociva final e tão-somente possível a partir da desídia e má-fé com que agiram os responsáveis na condução do certame licitatório.

21. Na modalidade de licitação convite, o administrador público busca em seu cadastro, ou no mercado local, fornecedores e prestadores de serviços para suprir sua necessidade. Quando se lança mão dessa modalidade, está implícita a confiança que a Administração deposita nos convidados. Afinal, não faz sentido convidar empresas das quais não se conheça o trabalho, ou que não se tenha qualquer referência ou recomendação de outro órgão público. O convite é uma licitação de procedimentos simplificados, de publicidade restrita. Assim, a conferência da idoneidade das licitantes, assim como da vantagem da futura contratação para a Administração Pública depende, em grande escala, do comportamento da Comissão de Licitação e da Autoridade Administrativa.

22. Nesse contexto, torna-se mais clara a má-fé dos envolvidos, revelando que estavam mancomunados na estruturação de um certame licitatório forjado. O Convite nº 003/2000 foi instaurado no dia 05/01/2000, sendo que, no dia 07/01/2000, as empresas já teriam recebido o mesmo, de acordo com os recibos constantes da aludida licitação (fls. 93/95). Na realidade, tais documentos representam uma espúria montagem, porque as empresas convidadas (NEIVA, SOMMA e GENEGUIMA) não existiam de fato em tais localidades (ou em outra qualquer), conforme demonstrado no item 16 acima. Logo, os convites deveriam ter sido devolvidos pelos Correios. Ainda no tocante a tais recibos, evidenciando a fraude, deve ser observado que o suposto subscritor pela Construtora SOMMA é o Sr. Charles Castro Luz (fl. 93), que não compõe seu quadro social (contrato de fls. 101/106), mas é, entretanto, o proprietário de outra empresa participante do esquema, denominada Construtora Castro Luz Ltda., contratada, inclusive, pelo Município de São Geraldo da Piedade para a execução de outro convênio, no qual também foi constatado por nós o desvio de recursos públicos (relatório de fls. 155/156 – itens 106/110).

23. Por conseguinte, os argumentos da inexistência de má-fé e dano ao Erário (subitem 10.4) não subsistem, conforme exposto nos parágrafos anteriores (20/22). Fica evidente que, caso não estivessem agindo de má-fé e conluio com terceiros, o Sr. Hermínio José da Silva, então presidente da Comissão de Licitação, bem como o Sr. Clodovil Pedro da Silva, Prefeito à época, teriam as informações necessárias e suficientes para manter um cadastro de empresas fidedignas, não promover e invalidar o convite a empresas de existência fictícia, ou, por último, não firmar a homologação do certame viciado e o decorrente contrato. Ademais, o dano ao Erário está presente, porque os cheques sacados contra a conta corrente específica do convênio favoreciam originalmente à contratada, de existência meramente formal, sendo posteriormente desviados para uma terceira empresa estranha. Diante dessas distorções, torna-se inviável vincular a construção da obra conveniada à empresa contratada, bem como aos recursos repassados.

24. Ante o exposto, sugerimos a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Clodovil Pedro da Silva e Hermínio José da Silva, propondo, ademais, o julgamento pela irregularidade das contas, em razão de desvio de dinheiros públicos (art. 16, inciso III, alínea 'd', da Lei nº 8.443/1992), com débito e aplicação adicional da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992. Em função de todos os responsáveis do presente processo terem sido citados pelas mesmas irregularidades, nosso encaminhamento aproveitou, no que coube, os argumentos daqueles outros que compareceram ao chamamento, rejeitando-os pelos mesmos fundamentos consignados nas próximas análises.

CITAÇÃO DA CONSTRUTORA PONTO ALTO LTDA. E DO SR. SILVÉRIO DORNELAS CERQUEIRA

25. Devidamente cientificado pelo ofício SECEX/MG nº 991 (fls. 233/234), o Sr. Silvério Dornelas Cerqueira, como responsável solidário e representante da Construtora Ponto Alto Ltda., encaminhou, em 26/07/2004, o arrazoado de fls. 280/281. Levando-se em conta que a ciência se deu em 16/07/2004, conforme se observa no AR-MP de fl. 240, tem-se como tempestiva sua resposta à citação.

Justificativas:

26. Com o intuito de afastar as irregularidades descritas na citação, o supramencionado responsável, defendendo a si próprio, bem como a Construtora Ponto Alto Ltda., na condição de seu representante, apresentou, em suma, as seguintes teses:

26.1 que as acusações das quais foram alvo têm como pano de fundo objetivos político/eleitorais, uma vez que foram formuladas por adversários do deputado federal João Magalhães e do deputado estadual Márcio Almeida Passos; e

26.2 em face da avassaladora perseguição colocada a efeito pela Procuradoria Especial de Crimes de Prefeitos Municipais do Estado de Minas Gerais, várias empresas, diante das escandalosas acusações, foram forçadas a encerrar suas atividades, razão pela qual a Construtora Ponto Alto Ltda. não foi encontrada fisicamente no endereço procurado. Em conclusão, assevera que nenhum ilícito foi praticado.

Análise

27. A Construtora Ponto Alto Ltda., assim como seu sócio-gerente, estão sendo citados para justificar, em essência, sua obscura relação de negócios com a Geneguima Construções Ltda., empresa fictícia formalmente contratada a partir de licitação fraudulenta, visto que, na execução da obra objeto do Convênio nº 2.258/1999, embora tratasse de figura totalmente alheia ao contrato, tendo sequer participado do respectivo certame licitatório, representou a verdadeira beneficiária dos pagamentos efetuados pelo Município de São Geraldo da Piedade. Dos dois únicos pagamentos nominais à Geneguima Construções Ltda., o primeiro cheque, de nº 981.881 (fls. 200/201), foi depositado diretamente na conta corrente da Construtora Ponto Alto Ltda. Já o segundo, cheque nº 981.882 (fls. 202/203), recebeu endosso do Sr. Silvério Dornelas Cerqueira, proprietário da Construtora Ponto Alto Ltda., mas que o subscreveu como dirigente da Geneguima Construções Ltda.

*28. Na peça de defesa, intenta-se inicialmente vincular uma suposta conspiração política com fins eleitorais às denúncias formuladas (subitem 26.1). É irrelevante tal assunto. Se a suposição é verdadeira, ou falsa, não faz a menor diferença, porque nenhuma das hipóteses tem nexo para justificar os ilícitos ocorridos (parágrafo 27). Ademais, cabe observar que, independentemente das pessoas ou instituições que estejam envolvidas com a origem das denúncias, a procedência das mesmas foi confirmada, no âmbito da Representação nº 003.777/2002-4, por intermédio de diversas averiguações promovidas por esta Corte de Contas, incluindo inspeções **in loco**. Logo, as irregularidades pelas quais os citados respondem não se sustentam na denúncia inicial, mas sim no corpo probatório compreendido no presente processo e que foi levantado nos retrocitados trabalhos de auditoria.*

29. No subitem 26.2, alega-se que a Construtora Ponto Alto Ltda. se viu obrigada a cerrar as portas, em face das denúncias, sendo esse o motivo pelo qual não foi encontrada no endereço procurado. Tais razões devem ser rechaçadas, pois não possuem qualquer efeito no sentido de explicar razoavelmente sua participação no negócio questionado. Não existe, inclusive, relação alguma entre esse argumento e a época em que as atividades ilícitas se verificaram. A Construtora Ponto Alto Ltda. encerrou suas atividades logo após a divulgação das denúncias pela imprensa mineira, no primeiro semestre de 2002 (relatório de fl. 170 – item 10). Entretanto, a licitação fraudulenta e o espúrio manuseio dos cheques que formalmente pertenciam a Geneguima Construções Ltda. ocorreram no primeiro semestre de 2000, período em que ainda estava funcionando.

30. Em síntese, a defesa apresentada reveste-se de argumentação evasiva, abordando questões secundárias. É totalmente omissa quantos aos motivos que levaram a Construtora Ponto Alto Ltda. a movimentar cheques de uma empresa 'fantasma', usurpando-se dos créditos pertinentes a uma obra pública para a qual não estava contratada. O envolvimento ilegítimo encontrado no presente convênio não representou um acontecimento isolado. Na mesma época, outros acordos apresentavam realidade semelhante, de tal modo que o esquema de fraude à licitação pública denunciado restou confirmado. Ilustrando, mais uma vez, como essas fictícias empresas operavam, citamos a seguinte passagem do relatório de auditoria de fl. 150:

'Conforme detidamente analisado no processo 003.777/2002-4, as empresas que foram convidadas, a saber, Construtora Silva & Lopes Ltda., Construtora Ponto Alto Ltda. e Geneguima Construções Ltda., fazem parte de um grupo que normalmente frauda as licitações promovidas na região de Governador Valadares. Pelo que foi averiguado nos autos supramencionados ...., os certames licitatórios são forjados pelo escritório da Construtora Ponto Alto Ltda., que formula todos os seus documentos, apresentando, por isso, inúmeras características comuns. Na prática, não há competição entre os participantes, pois todos eles, embora sejam pessoas jurídicas distintas, derivam, de fato, da mesma fonte. Não possuem estrutura administrativa ou técnica para tocar qualquer obra, servem apenas para motivar uma contratação predefinida, qual seja, a da líder do esquema, a Construtora Ponto Alto Ltda.

No caso ora examinado, essa situação se repete. As firmas Geneguima Construções Ltda. e Construtora Silva & Lopes Ltda. não podem ser localizadas nos endereços constantes em seus documentos................ Inclusive, no sentido de corroborar a existência de um relacionamento íntimo entre elas, representando, de fato, uma única entidade, temos a notícia de que o Sócio da Construtora Ponto Alto Ltda., Sr. Silvério Dornelas Cerqueira, subscreveu documentos pertencentes à Geneguima Construções Ltda. em uma licitação de outro município....................'. (parágrafos 82/83).

31. Diante de todo o exposto, sugerimos a rejeição das alegações de defesa apresentadas pela Construtora Ponto Alto Ltda. e pelo Sr. Silvério Dornelas Cerqueira, propondo, assim, o julgamento pela irregularidade das contas, em razão de desvio de dinheiros públicos (art. 16, inciso III, alínea 'd', da Lei nº 8.443/1992), com débito e aplicação adicional da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992. Ademais, confirmada a ocorrência de fraude à licitação, torna-se plausível propor que o Tribunal declare, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992, a inidoneidade da Construtora Ponto Alto Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal. Por fim, em função de todos os responsáveis do presente processo terem sido citados pelas mesmas irregularidades, nosso encaminhamento aproveitou, no que coube, os argumentos daqueles outros que compareceram ao chamamento, rejeitando-os pelos mesmos fundamentos consignados nas respectivas análises.

CITAÇÃO DA GENEGUIMA CONSTRUÇÕES LTDA. E DO SR. EURÍPEDES MENEZES GUIMARÃES

32. Por meio do ofício SECEX/MG nº 990 (fls. 231/232), promoveu-se a citação do Sr. Eurípedes Menezes Guimarães, na condição de responsável solidário e representante oficial da Geneguima Construções Ltda. Tendo em vista seu falecimento (certidão de óbito de fl. 252), o correspondente espólio, por procurador regularmente constituído (procuração de fl. 251), encaminhou, em 30/07/2004, o arrazoado de fls. 244/250, acompanhado da documentação de fls. 251/265. Levando-se em conta que a devida ciência se deu em 14/07/2004, conforme se observa no AR de fl. 241, tem-se como intempestiva a defesa por apenas 1 (um) dia. Dada a insignificância de tal atraso, devemos conhecer e examinar a defesa carreada a estes autos, a fim de permitir o adequado deslinde dos fatos e a ampla defesa dos envolvidos.

Justificativas:

33. Preliminarmente, cabe salientar que, não obstante a peça de defesa fazer remissão expressa aos dados pertinentes a esta tomada de contas especial (processo nº 009.119/2004-1; ofício nº 990 – 1ª DT; e Convênio nº 2.258/1999 – fl. 244), seu conteúdo é diverso, não apresentando, logo, justificativas específicas para as irregularidades descritas no expediente citatório.

34. Na verdade, os fatos relatados no arrazoado de fls. 244/250 dizem respeito ao processo nº 003.130/2004-1, concernente ao Convênio nº 1.254/1999, celebrado entre o Município de Fernandes Tourinho/MG e a FUNASA. Consultando esse feito, encontramos, exceto pelo cabeçalho, defesa idêntica à carreada a estes autos.

35. Diante desse quadro, uma vez que não implicará qualquer prejuízo às partes envolvidas, aproveitamos, no que coube, a defesa encaminhada pelo espólio do Sr. Eurípedes Menezes Guimarães, defendendo o falecido, bem como a Geneguima Construções Ltda. Portanto, consideramos, tão-somente, os argumentos que tratem de irregularidades semelhantes ao presente caso, ou que, de alguma maneira, possam servir para afastar a responsabilização dos citados. Nesse sentido, as justificativas aproveitadas são as seguintes:

35.1 que a firma Geneguima tem comprovada sua existência fática, uma vez que regularmente inscrita na Junta Comercial de Minas Gerais;

35.2 sinaliza que a Construtora Ponto Alto Ltda., por seu Diretor-Chefe Silvério Dornelas Cerqueira, representaria, na administração das obras, a Geneguima Construções Ltda., mas que essa última, bem como seu proprietário, não teriam participação alguma nas irregularidades averiguadas, pois '......uma vez outorgado o instrumento de procuração com poderes ilimitados, o outorgante não tem qualquer responsabilidade por atos que possam incidir em ilicitude, uma vez que a outorga mesmo que de poderes ilimitados, somente foi concedida para a prática de atos lícitos........' (fl. 250); e

35.3 que a Lei nº 8.429/1992 exige, para caracterizar o ilícito, que o ato seja praticado com dolo, bem como fique comprovado que o agente obteve vantagem patrimonial, circunstâncias essas inexistentes no caso.

36. A Geneguima Construções Ltda. responde por irregularidades que giram em torno da comprovação de sua inexistência fática, representando instrumento de fraude a macular o Convite nº 003/2000 e a execução contratual decorrente, exercendo, assim, papel meramente figurativo, essencial para o desvio dos recursos repassados por conta do Convênio nº 2.258/1999, pois foi a Construtora Ponto Alto Ltda., terceiro estranho ao negócio, quem realmente conduziu a realização desse acordo e se beneficiou de todos os pagamentos.

37. A inscrição perante a Junta Comercial de Minas Gerais não é suficiente para atestar a existência real da Geneguima Construções Ltda., ao contrário do alegado pela defesa (subitem 35.1). Tal registro dá a percepção de regularidade apenas quanto à constituição jurídica da firma. A existência de fato depende da presença de instalações físicas apropriadas e capacidade corporativa que viabilizem o desempenho de suas atividades sociais. No caso em exame, constatou-se que a referida empresa não possuía qualquer estrutura administrativa, operacional ou técnica, no sentido de implementar serviços e obras de engenharia. Ademais, ficou demonstrada a natureza formal e espúria de sua existência a partir da confirmação, por meio de inspeções ***in loco****, da falsidade do endereço constante em seus registros oficiais, visto que nunca ocupara o espaço físico neles identificados, conforme explanado no parágrafo 16 anterior.*

38. Quanto à suposta representação outorgada via procuração pública (subitem 35.2), tal argumentação não merece prosperar, porque configura uma realidade legal absurda, na qual os citados não teriam praticado irregularidade alguma, uma vez não se poderia responsabilizar a outorgante, Geneguima Construções Ltda., pelos ilícitos cometidos, na execução do convênio, por seu outorgado e representante, Construtora Ponto Alto Ltda., já que, mesmo detendo procuração com poderes ilimitados, esse último estaria autorizado a efetivar atos regulares tão-somente.

39. De início, convém observar que se presume a existência dessa procuração pública. Entretanto, essa discussão é secundária, sem efeito prático, porque a intervenção da Construtora Ponto Alto Ltda. é mais uma vez ratificada, representando, por si só, fato de natureza fraudulenta que agride, de modo injustificável, as normas de licitação e contratação pela Administração Pública. Essa situação irregular não se elide com a existência, ou não, de instrumento de procuração, bem como pelo exame da conduta do representante, em função da natureza dos poderes a ele concedidos.

40. Por outro lado, a tese da defesa deixa transparecer, como algo ordinário, a transferência a outrem, pelo licitante vencedor, dos encargos licitados e contratados. Ora, trata-se de contexto esdrúxulo, que fere os princípios elementares da Lei de Licitações, pois, se fosse comum tal procedimento, estar-se-ia admitindo o risco de participação de empresas incapazes de realizar o objeto licitado, exercendo papel meramente figurativo e servindo a interesses de terceiros. No caso do Convite nº 003/2000, tal risco se consumou com a participação da Geneguima Construtora Ltda.

41. A defesa alega também que não há provas de que os citados agiram com dolo, bem como obtiveram vantagem patrimonial de seus atos, pressupostos necessários para a caracterização dos ilícitos, conforme a Lei nº 8.429/1992 (subitem 35.3). Em que pese tais considerações, as mesmas não servem para sanear as irregularidades apontadas, visto que a citada legislação não é aplicável ao caso. Nesta tomada de contas especial, apura-se a responsabilidade dos citados pelo dano causado ao Erário e sua obrigação, por conseguinte, de repará-lo, tendo como fundamento a Lei nº 8.443/1992, tão-somente. Por outro lado, a Lei nº 8.429/1992 trata da tipificação e sanções dos atos de improbidade administrativos, matéria diversa da tratada nestes autos. Assim, a pretensão de se aplicar os comandos da Lei nº 8.429/1992 é descabida.

42. Pelo que foi exposto, sugerimos a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo espólio do Sr. Eurípedes Menezes Guimarães e por Geneguima Construções Ltda., propondo, assim, o julgamento pela irregularidade das contas, em razão de desvio de dinheiros públicos (art. 16, inciso III,

alínea 'd', da Lei nº 8.443/1992), devendo, assim, ressarcir o débito. Ademais, confirmada a ocorrência de fraude à licitação, torna-se plausível propor que o Tribunal declare, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992, a inidoneidade de Geneguima Construções Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal. Por fim, em função de todos os responsáveis do presente processo terem sido citados pelas mesmas irregularidades, nosso encaminhamento aproveitou, no que coube, os argumentos daqueles outros que compareceram ao chamamento, rejeitando-os pelos mesmos fundamentos consignados nas respectivas análises.

CONCLUSÃO:

43. Em que pese terem sido devidamente citados, o Sr. Antônio Martins Andrade e Sra. Elizangela Cássia e Silva Rabelo, ambos membros da Comissão Municipal de Licitação, quedaram silentes, razão pela qual se propõe a declaração de revelia dos mesmos e o julgamento pela irregularidade de suas contas, com débito e aplicação de multa (parágrafos 3/4 e 6/7).

44. No que concerne às alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Clodovil Pedro da Silva, então Prefeito de São Geraldo da Piedade, e Sr. Hermínio José da Silva, então Presidente da Comissão Municipal de Licitação, opinamos pela rejeição das mesmas, julgando-se as respectivas contas irregulares, com débito e aplicação de multa (parágrafo 24).

45. Já com relação às alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Silvério Dornelas Cerqueira, sócio-gerente da Construtora Ponto Alto Ltda., em nome próprio e pela empresa, opinamos pela rejeição das mesmas, julgando-se as respectivas contas irregulares, com débito e aplicação de multa. Em complemento, como ficou confirmada a ocorrência de fraude à licitação, propusemos a declaração de inidoneidade de tal empresa para licitar com a Administração Pública (parágrafo 31).

46. Quanto às alegações de defesa apresentadas pelo espólio do Sr. Eurípedes Menezes Guimarães, sócio-gerente da Geneguima Construções Ltda., em nome próprio e pela empresa, sugerimos a rejeição das mesmas, julgando-se suas contas irregulares, com a responsabilidade solidária pelo débito. Ademais, como ficou confirmada a ocorrência de fraude à licitação, propusemos a declaração de inidoneidade de tal empresa para licitar com a Administração Pública. Cabe ainda destacar que, tendo em vista o falecimento do responsável, deixamos de sugerir a aplicação de multa, dada a natureza personalíssima dessa sanção (parágrafo 42).

47. Por fim, cabe consignar que os autos não apresentam elementos que atestem a boa fé dos responsáveis solidários. Pelo contrário, como ficou demonstrado nos parágrafos anteriores, há provas evidenciando a má-fé com que agiram na aplicação dos recursos transferidos, provocando o desvio total de R$ 56.291,00. Diante desse quadro e considerando que as alegações de defesa não foram suficientes para justificar as irregularidades apontadas no ofício citatório, torna-se possível, desde logo, propor o imediato julgamento de mérito do caso, conforme autorizado pelo artigo 3º da Decisão Normativa TCU n 35/2000."

Concluindo, o Analista formalizou as seguintes propostas, com as quais anuíram os dirigentes da unidade técnica (fls. 299/301):

"48.1 nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, em face do não-atendimento à sua regular citação, considerar revéis, para todos os efeitos, o Sr. Antônio Martins Andrade (CPF nº 945.085.696-68) e a Sra. Elizangela Cássia e Silva Rabelo (CPF nº 010.588.996-27);

*48.2 com base nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'd', e 19, **caput**, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas e em débito, solidariamente, os responsáveis Clodovil Pedro da Silva (CPF nº 074.315.036-87), Hermínio José da Silva (CPF nº 557.460.636-49), Antônio Martins Andrade (CPF nº 945.085.696-68), Elizangela Cássia e Silva Rabelo (CPF nº 010.588.996-27), Geneguima Construções Ltda. (CNPJ nº 03.582.911/0001-62), Espólio de Eurípedes Menezes Guimarães (CPF nº 004.479.516-53), Construtora Ponto Alto Ltda. (CNPJ nº 03.070.571/0001-90); e Silvério Dornelas Cerqueira (CPF nº 256.952.316-04), condenando-os ao pagamento da importância de R$ 28.145,00 (vinte e oito mil, cento e quarenta e cinco reais – valor histórico) e R$ 28.146,00 (vinte e oito mil, cento e quarenta e seis reais – valor histórico), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante esta Corte de Contas, o recolhimento do débito aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do artigo 23, inciso III, alínea 'a' da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU, com a devida atualização monetária e acrescida dos encargos legais*

pertinentes, calculados a partir de 26/04/2000 e 25/05/2000, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, conforme a legislação em vigor;

48.3 aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor a ser definido, individualmente aos responsáveis Clodovil Pedro da Silva (CPF nº 074.315.036-87), Hermínio José da Silva (CPF nº 557.460.636-49), Antônio Martins Andrade (CPF nº 945.085.696-68), Elizangela Cássia e Silva Rabelo (CPF nº 010.588.996-27), Construtora Ponto Alto Ltda. (CNPJ nº 03.070.571/0001-90); e Silvério Dornelas Cerqueira (CPF nº 256.952.316-04), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento;

48.4 autorizar, desde logo, de acordo com o art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as respectivas notificações;

48.5 com base no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, declarar a inidoneidade das empresas Geneguima Construções Ltda. (CNPJ nº 03.582.911/0001-62) e Construtora Ponto Alto Ltda. (CNPJ nº 03.070.571/0001-90) para participar de licitação na Administração Pública Federal; e

48.6 com base no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, remeter cópia destes autos ao Ministério Público da União, com vistas ao ajuizamento das ações cabíveis."

O Ministério Público, representado nos autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, assim se pronunciou, no essencial:

"...

Afigura-se correta, no essencial, a proposição da unidade técnica. De fato, em que pese a assertiva da equipe da SECEX/MG, após vistoria ***in loco****, em 28/05/2002, no sentido de que 'o objeto pactuado está concluído, sendo utilizado pela população local' (fls. 151/2, v.p.), estes autos não denotam a boa e regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade.*

A respeito, o contrato de execução de obra pública, firmado, em 24/01/2000, entre a Prefeitura Municipal de São Geraldo da Piedade/MG e a empresa Geneguima Construções Ltda., em decorrência do Convite nº 003/2000, com vistas à conclusão da unidade mista de saúde, previa, entre outras condições, que (fls. 119/21, v.p.):

a) a aceitação da obra seria efetuada pela fiscalização (item 5.4.5);

b) a fiscalização seria feita pela Prefeitura, no local da obra, através de seus representantes, pessoa física ou jurídica contratada com essa finalidade, de forma a fazer cumprir rigorosamente os projetos, especificações, prazos, propostas, etc. (item 6.1);

c) a contratada era responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do ajuste (item 7.2).

No caso, em sede de alegações de defesa, não foi apresentado elemento algum probatório da efetiva consecução do objeto com os recursos originários do convênio em comento. Não consta dos autos boletim de medição, anotação de responsabilidade técnica (artigos 1º e 2º, § 1º, da Lei nº 6.496/1977) ou registro da fiscalização da obra pela Prefeitura.

Nesse sentido, o respectivo 'edital de licitação', subscrito em 05/01/2000, rezava (fls. 85/87, v.p., grifos acrescidos):

a) os pagamentos serão efetuados pela contratante, em conformidade com a proposta da empresa ganhadora, ***após aprovação de medição realizada pela fiscalização*** *(item 12.1);*

b) o pagamento fica condicionado à ***apresentação*** *pela empresa ganhadora* ***das Certidões Negativa de Débito do FGTS e INSS*** *(item 12.2);*

c) a empresa ganhadora atenderá, pontualmente, aos encargos decorrentes das leis trabalhistas e da Previdência e Assistência Social, para que ***deverá, na forma da lei, inscrever a obra no órgão competente de Engenharia, Arquitetura e Agronomia****, bem como pagar qualquer adicional que venha a ser devido ao seu pessoal (item 13.4).*

Também não restaram provadas a existência física da Geneguima e a capacidade técnica desta para execução dos serviços, sobretudo pelo fato de a aludida empreiteira ter dado início às suas atividades somente em 05/12/1999 (fl. 109, v.p., cláusula décima do contrato social).

Além de não ter sido apresentado pelos responsáveis indício algum que demonstrasse o efetivo funcionamento da firma e o conseqüente recolhimento dos encargos afetos à obra vertente, cumpre frisar

que, por todas essas considerações, não está comprovado o devido nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas indicadas na relação de pagamentos acostada à prestação de contas (fl. 29, v.p.), perdendo relevância, portanto, as notas fiscais apensas às fls. 36 e 40, v.p.. Reforça esse entendimento o fato de, em diversas passagens dos autos, constar referência à ***ampliação*** *da unidade mista de saúde (fls. 25, 28 e 79, v.p.), e não à* ***conclusão****, podendo-se, a partir dessas referências, inferir que talvez o objeto do Convênio nº 2.258/1999 já estivesse concluído por ocasião do recebimento dos recursos ora questionados.*

O 'edital de licitação' atinente ao Convite nº 003/2000, subscrito, conforme ressaltado, em 05/01/2000 (fls. 85/87, v.p.), foi endereçado a três empresas, a saber, conforme recibos às fls. 93/95, v.p.: Somma Construtora Ltda., Neiva Projetos e Construções Ltda. e Geneguima Construções Ltda..

Com relação às empresas convidadas a participar do certame, chamam atenção os fatos a seguir descritos:

a) o contrato social da Geneguima data de 1º/12/1999 e foi registrado na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais do dia 3 seguinte. Na ocasião, o capital integralizado totalizou apenas R$ 3.000,00 (fls. 107/109, v.p.). Em 17/03/2000, foi integralizado o saldo remanescente no valor de R$ 27.000,00 (fls. 257/258);

b) a Construtora Somma alterou sua atividade, passando, secundariamente, a prestar serviços na área de construção civil, somente a partir de 23/09/1999 (registro na Jucemg em 04/10/1999, fls. 104/106, v.p.). Até então, a empresa, anteriormente denominada Somma Mineração e Indústria Ltda., tinha por objetivo 'a exploração e o aproveitamento de jazidas minerais no território nacional e, secundariamente, indústria e comércio de britas em geral, bem como a fabricação e a comercialização de pré-moldados de concreto' (fls. 101/103, v.p.);

c) a abertura e o julgamento das propostas ocorreram exatamente no dia 14/01/2000 (ata à fl. 115, v.p.), um dia após a Geneguima obter seu CRF/FGTS junto à Caixa Econômica Federal e mesmo dia em que obteve sua CND junto ao INSS, conforme consulta à internet (demonstrativos anexos à contracapa).

Entre as irregularidades objeto da citação dos responsáveis, constou a 'realização do Convite nº 003/2000 à empresa Geneguima Construções Ltda., vencedora da licitação, sendo que verificação 'in loco' realizada por este Tribunal demonstrou que a referida empresa nunca teve existência física de fato no endereço para o qual foi expedida a correspondência respectiva (...) assim como a empresa Neiva Projetos e Construções Ltda. (...)'.

Nesse particular, o Sr. Hermínio José da Silva, então Secretário Municipal de Administração, Presidente da CPL e único membro da Comissão a comparecer aos autos, limitou-se a alegar que a Prefeitura licitara regularmente a obra e que esta fora executada e integralmente concluída (fls. 79 e 115, v.p., e 267/268). Nenhum dos responsáveis declinou os fundamentos de fato e de direito que direcionaram o convite às mencionadas firmas.

Ante a não-existência física das empresas Geneguima e Neiva Projetos e Construções Ltda. no endereço para os quais fora expedido o convite da Prefeitura (fls. 94/95, 173 e 195, v.p.), fica patente a concorrência dos membros da CPL para o débito ora em análise, por lhes ser exigível conduta diversa. Tivessem exercido a contento suas atribuições legais, a teor do disposto no artigo 51 da Lei nº 8.666/1993, verificando a regular habilitação das empresas convidadas, teriam obstado a consumação da irregularidade em comento. Como não o fizeram, cabe imputar-lhes responsabilidade pela recomposição dos cofres públicos, pois o ônus de indenizar o erário recai sobre todo e qualquer agente que integre a cadeia causal que culminou com o dano, nos termos do artigo 16, § 2º, da Lei nº 8.443/1992.

Também nessa linha de raciocínio, está clara a responsabilidade da Construtora Ponto Alto Ltda. e do Sr. Silvério Dornelas Cerqueira, seu sócio-gerente (fls. 124/127, v.p.), pela reparação do dano financeiro, eis que não foi apresentado elemento algum que faça prova da regularidade e da pertinência do repasse do valor conveniado a eles, por intermédio da Geneguima Construções Ltda.

Registre-se, por oportuno, que, em processos análogos, Vossa Excelência ponderou que a declaração de inidoneidade requer estrita comprovação de que as empresas envolvidas contribuíram para a prática de fraude à licitação (Acórdãos 147/2005 e 1.033/2005, ambos da 1ª Câmara), hipótese que está configurada nos presentes autos. Ao ver do Ministério Público, o conjunto das falhas ora identificadas faz prova de que, no caso vertente, o certame foi forjado.

Com efeito, os elementos constantes do processo em tela, notadamente a não-localização das empresas no endereço que seria sua sede, compõem o quadro clássico e típico de licitação fraudada e de desvio de recursos públicos federais repassados a municípios.

Falsas licitações são montadas com empresas de fachada com o único objetivo de perpetrar o desvio dos recursos recebidos pelo município. Por que razão teriam sido convidadas para a suposta licitação as empresas Geneguima Construções Ltda. e Neiva Projetos e Construções Ltda.? Como terão sido entregues os convites às aludidas empresas se no endereço de entrega não funcionavam as empresas?

A existência física do objeto do convênio não constitui, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais, uma vez que o objeto do convênio pode muito bem ter sido executado com recursos de outras fontes.

A prestação de contas deve ser constituída de elementos probatórios robustos e coerentes entre si e que guardem efetiva correspondência com a realidade fática. Não é aceitável a aprovação de uma prestação de contas em que a empresa contratada não tenha existência real. Esse dado é crucial e revela a inidoneidade de todos os demais elementos da prestação de contas.

Ora, se a empresa contratada sequer existe na realidade, o que restou comprovado por inspeção realizada pela zelosa SECEX/MG, caem por terra todas as tentativas de comprovar a realização de licitação, a prestação do serviço e o pagamento do objeto.

No caso, é indene de dúvida a gravidade da conduta dos responsáveis ora arrolados, sobretudo pelo fato de, num contexto generalizado de escassez, desviarem recursos destinados à área tão nobre (saúde), de um município de pequeno porte (área de 124 km^2 e população de aproximadamente 5.479 habitantes), cuja principal atividade econômica é a agropecuária e que 'é equipado com 50% de rede coletora de esgotamento sanitário com lançamento direto em curso d'água', consoante memorial descritivo da obra (fl. 64, v.p.).

Por essas razões, o Ministério Público, louvando a qualidade do trabalho realizado pela SECEX/MG neste processo, manifesta-se integralmente de acordo com a proposta da unidade técnica (fl. 299, item 48, subitens 48.1/6) e sugere, no item 48.3, aplicar a multa do artigo 57 da Lei nº 8.443/1992 também à Geneguima Construções Ltda., que tem personalidade jurídica própria, não se confundindo com a de seu sócio-gerente e representante legal à época, Sr. Eurípedes Menezes Guimarães, falecido em 21/07/2000 (fl. 252)".

É o Relatório.

VOTO

Como se pode depreender do Relatório precedente, o presente processo de tomada de contas especial foi constituído por força do Acórdão 1.936/2003-Plenário (TC-003.777/2002-4), exarado quando da apreciação do Relatório de Inspeção realizada pela SECEX/MG em trinta municípios mineiros, por meio do qual foram apontadas diversas irregularidades na execução de convênios celebrados com órgãos/entidades da administração pública federal.

Especificamente para o Convênio nº 2.258/1999, ora em análise, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde, e a Prefeitura Municipal de São Geraldo da Piedade, foram identificadas inicialmente inúmeras irregularidades no procedimento licitatório deflagrado com vistas à contratação de empresa para a execução do objeto pactuado, qual seja, dar apoio financeiro para conclusão de unidade mista de saúde.

Com efeito, verificou-se, no Convite nº 003/2000, vários vícios, tais como celeridade do procedimento, padronização das propostas comerciais e aceitação de empresas licitantes recém constituídas com pequeno valor de capital social. Além disso, não foi possível vincular as despesas aos recursos do convênio, ante a inexistência física da empresa contratada, Geneguima Construções Ltda. De mais a mais, foi comprovado o repasse dos valores conveniados à Construtora Ponto Alto Ltda., por intermédio da Geneguima Construções Ltda.

Como a conjunção desses fatos conduz à conclusão de que houve irregularidades no processo licitatório instaurado e na execução do convênio, seria necessária a apresentação de novos elementos que comprovassem que a obra foi, de fato, realizada pela contratada e com os recursos conveniados. Tais elementos, todavia, não foram trazidos aos autos.

Nesse particular, cabe destacar que a existência física do objeto pactuado não constitui, por si só, elemento suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais, já que tal objeto pode ter sido executado com recursos de outras fontes.

Nada obstante, considero que o débito deve recair tão-somente sobre o Prefeito e a empresa Geneguima Construções Ltda. (responsáveis pela execução do convênio) e a Construtura Ponto Alto Ltda. (beneficiária dos recursos). Aos membros da Comissão de Licitação, em razão das ocorrências verificadas no Convite nº 003/2000, entendo que deva ser aplicada tão-somente a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

Dessarte, pelo exposto, manifesto-me também favorável a proposição de se declarar a inidoneidade das empresas Geneguima Construções Ltda. e Construtora Ponto Alto Ltda., nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992.

Por fim, entendo, ainda, deva ser encaminhada cópia dos autos ao Ministério Público Federal para que esse promova o ajuizamento das ações penais cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 dda Lei nº 8.443/1992.

Em face de todo o exposto, acolho em parte os pareceres e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação do Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 344/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-009.119/2004-1 (com 1 volume)
2. Grupo II – Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Clodovil Pedro da Silva (Prefeito, CPF nº 074.315.036-87), Hermínio José da Silva (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 557.460.636-49), Antônio Martins Andrade (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 945.085.696-68), Elizangela Cássia e Silva Rabelo (membro da Comissão de Licitação, CPF nº 010.588.996-27), Geneguima Construções Ltda. (CNPJ nº 03.582.911/0001-62) e Construtura Ponto Alto Ltda. (CNPJ nº 03.070.571/0001-90)
4. Unidade: Prefeitura Municipal de São Geraldo da Piedade - MG
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: Dr. Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais - SECEX/MG
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada por força de determinação contida no Acórdão 1.936/2003-TCU-Plenário, em face de irregularidades verificadas na execução do Convênio nº 2.258/1999, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde, e o Município de São Geraldo da Piedade/MG.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro nos artigos 1º, I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, alínea "a" da mesma lei, em:

9.1. julgar as presentes contas irregulares, condenando, solidariamente, os responsáveis Clodovil Pedro da Silva, Geneguima Construções Ltda. e Construtora Ponto Alto Ltda. ao pagamento das importâncias de R$ 28.145,00 (vinte e oito mil, cento e quarenta e cinco reais) e R$ 28.146,00 (vinte e oito mil, cento e quarenta e seis reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU), o recolhimento do débito aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculados a partir de 26/04/2000 e 25/05/2000, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, conforme a legislação em vigor;

9.2. aplicar, individualmente, aos Srs. Clodovil Pedro da Silva, Construtora Ponto Alto Ltda. e Geneguima Construções Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei n 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00

(dez mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar aos Srs. Hermínio José da Silva, Antônio Martins Andrade e Elizangela Cássia e Silva Rabelo a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n° 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.5. declarar a inidoneidade das empresas Geneguima Construções Ltda. e Construtora Ponto Alto Ltda. para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992;

9.6. com fulcro no art. 16, § 3°, da Lei n° 8.443/1992, remeter cópia do presente processo ao Ministério Público da União, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0344-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-013.616/2005-1 (Apartado do TC 012.100/2004-1)

Natureza: Acompanhamento

Órgão/Entidade: Órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e Funções Essenciais à Justiça.

Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Macroavaliação Governamental

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Acompanhamento. Estudos determinados à Semag, em virtude dos itens 9.13.1 e 9.13.2 do Acórdão n. 404/2005-TCU-Plenário. O benefício auxílio-funeral é vantagem de caráter assistencial e, em conseqüência, permanecem aplicáveis os arts. 183 a 185 da Lei n. 8.112/90. A apuração das despesas de pessoal do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve tomar por base a Unidade Gestora, respeitando as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional nos sucessivos Manuais de Elaboração do RGF. Recomendações à Justiça do Trabalho e à Justiça Eleitoral. Ciência aos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e ao Chefe do Ministério Público da União. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de processo apartado do TC 012.100/2004-1, constituído com vistas à realização de estudos específicos determinados à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), nos itens 9.13.1 e 9.13.2 do correspondente Acórdão n. 404/2005-TCU-Plenário (fl. 2), com o objetivo de verificar:

I) Item 9.13.1:

a) a natureza jurídica do benefício auxílio-funeral, previsto na alínea "b" do inciso II do art. 185 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

b) a legalidade do pagamento do benefício auxílio-funeral, com o advento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998;

II) Item 9.13.2 - Definir o melhor critério para apuração das despesas a que se refere o art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000, se por Unidade Gestora ou Unidade Orçamentária.

2. A matéria foi minuciosamente analisada na bem lançada peça da lavra da ACE, Rosanne Mannarino, com a qual manifestaram sua concordância o Diretor da 3ª Divisão Técnica e o titular da Secretaria de Macroavaliação Governamental. A seguir transcrevo trechos da referida instrução.

"Item 9.13.1 - Auxílio-Funeral

6. Especificamente quanto ao pagamento do auxílio-funeral, o entendimento da equipe técnica que instruiu o TC 012.100/2004-1, juízo acatado pelo Acórdão nº 404/2005, foi no sentido de considerar irregular o pagamento desse benefício com recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), uma vez que o art. 5º da Lei nº 9.717/98 estipulou que os regimes próprios de previdência social dos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios não poderiam conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no art. 18 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que não prevê o benefício auxílio-funeral.

7. Não obstante, o mesmo Acórdão vislumbrou a necessidade de se discutir a natureza jurídica do auxílio-funeral, previsto na alínea 'b' do inciso II do art. 185 da Lei nº 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, bem como a legalidade de seu pagamento, com o advento da Lei nº 9.717/98.

8. Destarte, ainda que consensual o entendimento acerca da ilegalidade de utilização de recursos do RPPS para o pagamento do benefício em foco, puseram-se dois questionamentos básicos sobre a matéria, explicitados no Acórdão 404/2005. Quais sejam: i) o auxílio-funeral deveria ser tratado como benefício de natureza previdenciária ou assistencial?; ii) a percepção de auxílio-funeral, previsto no Estatuto do Servidor Público Federal (Lei 8.112/90), deveria ser repensada, uma vez revogado seu direito pelo art. 5º da Lei nº 9.717/98, que não prevê benefícios distintos dos estipulados no Regime Geral de Previdência Social (Lei n.º 8.213/91), o qual, por seu turno, não inclui, efetivamente, no rol dos benefícios previstos, o auxílio-funeral?

Passamos a opinar.

Item 9.13.1.a - Natureza Jurídica do Auxílio-Funeral

10. A Constituição Federal de 1988, no *caput* do artigo 194, estabelece que a Seguridade Social abarca os segmentos de proteção social respeitantes à saúde, à previdência e à assistência social, i*n verbis*:

'Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.'

11. No que tange à proteção social, em face da especial vinculação do servidor público com seu empregador - o Estado -, já de há muito é tratada de forma distinta daquela voltada aos demais trabalhadores que se dedicam à prestação de serviço na esfera privada, merecendo ela disciplina constitucional especial.

12. O servidor público federal investido em cargo de provimento efetivo conta, portanto, com regime próprio de previdência, encontrando-se dito regime disciplinado no Título VI da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Funcionários Públicos Federais) sob o título 'Da Seguridade Social do Servidor'.

13. Em dispositivo específico, artigo 183, o Estatuto em questão prevê que a União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família. Objetiva esse plano dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e a sua família, compreendendo um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades: a) garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão; b) proteção à maternidade, à adoção e à paternidade; e c) assistência à saúde.

14. Os benefícios (art. 185) do Plano de Seguridade Social do servidor, inseridos no Capitulo II do Estatuto dos Funcionários Públicos Federais, compreendem, *in verbis*:

I - quanto ao servidor:

a) aposentadoria;

b) auxílio-natalidade;

c) salário-família;

d) licença para tratamento de saúde;

e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;

f) licença por acidente em serviço;

g) assistência à saúde;

h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;

II - quanto ao dependente:

a) pensão vitalícia e temporária;

b) auxílio-funeral[1]*;*

c) auxílio-reclusão;

d) assistência à saúde.

15. Observa-se que o Estatuto dos Funcionários Públicos Federais não explicita a natureza jurídica dos benefícios arrolados em seu art. 185 ('Do Plano de Seguridade Social do Servidor'), se assistenciais ou previdenciários. Complicador este que se agrega ao fato de a doutrina ser escassa, e mesmo hesitante, quanto à verdadeira natureza do auxílio-funeral.

16. De certa maneira, o arranjo formal dos dispositivos que tratam daqueles benefícios estatutários torna-se compreensível, haja vista a Lei nº 8.112/90 não se propor, à época, legislar sobre a Seguridade Social nos termos do disposto no inciso XXIII do art. 22 da Constituição Federal mas, sim, disciplinar a Seguridade Social do Servidor Público Federal investido em cargo de provimento efetivo, restringindo-se, portanto, à esfera federal, não estando, por conseguinte, os demais entes da Federação sujeitos ao cumprimento irrestrito das normas ali estabelecidas.

17. Raciocínio este que não se aplica à Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que 'dispõe sobre os Planos de Benefícios' do Regime Geral de Previdência Social. Já à data de sua edição, por meio de seu art. 141, § 2º (artigo este revogado pela Lei nº 9.528/97), estabelecia que o pagamento do auxílio-funeral ficaria 'sob a responsabilidade da Previdência Social até que entre em vigor lei que disponha sobre os benefícios e serviços da Assistência Social'. O que veio a ocorrer em fins de 1993, ao ser publicada a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), passando o benefício em causa a ser regrado pelo disposto em seus respectivos artigos 22 e 40.[2]

18. Via de regra, a colocação de um instituto em determinado capítulo de uma lei muito tem a dizer sobre sua natureza. Tomando-se, então, por referência, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/93), depreende-se que o auxílio-funeral foi, e deverá continuar sendo, tratado como benefício estatutário, eventual, de caráter assistencial.

19. Parte-se da premissa básica de que a Assistência Social garantiria ao necessitado uma proteção mínima diante das suas situações de necessidades, e, no caso dos benefícios eventuais, o legislador elegeu como situações de necessidade a natalidade e a morte. Auxílios assim, com evidente cunho assistencial, são instituídos pelo Poder Público visando a compensar, no caso do auxílio-funeral, eventuais despesas com o féretro de servidor público ou com a cerimônia.

20. Aspecto relevante a considerar, em reforço a essa ilação, é que a Assistência Social é prestada a quem dela necessitar, independendo de contribuição do próprio beneficiário à Seguridade Social na obtenção de um benefício ou serviço. Diferencia-se, portanto, da Previdência Social, em especial após o

---

1 Grifo nosso.

2 "Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

(...)

Art. 40. Com a implantação dos benefícios previstos nos arts. 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social, conforme o disposto na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 1º A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade. (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998)".

advento da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, uma vez que nesta há a necessidade de contribuição dos envolvidos na obtenção de seus benefícios.

21. Pelas razões expostas, conclui-se que o benefício estatutário em comento, tal como previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais, é vantagem de cunho assistencial, não sendo, portanto, enquadrável no conceito de previdência, assim como outros benefícios e serviços de natureza semelhante, como é o caso do auxílio-natalidade e assistência à saúde, ainda que o Estatuto dos Funcionários Públicos Federais (Lei nº 8.112/90) não especifique, explicitamente, a natureza jurídica dos benefícios arrolados em seu art. 185 ('Do Plano de Seguridade Social do Servidor'), inserido no Capitulo II.

Item 9.13.1.b - Legalidade no pagamento do Auxílio-Funeral

22. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (atualizada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001), dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal.

23. Na forma estatuída em seu art. 5º, os entes ali enumerados, por ocasião da organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência, não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Assim:

'Art. 5º - Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposições em contrário da Constituição Federal.'

24. E, ao especificar o rol de benefícios previstos pelo Regime Geral de Previdência, o art. 18 da Lei nº 8.213/91, efetivamente, não inclui ali o auxílio-funeral[3]. A Secretaria de Previdência Social, no uso das atribuições que lhe confere o art. 9º, I, da Lei nº 9.717/98, veio a ratificar os benefícios passíveis de serem concedidos pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos, por meio da Orientação Normativa nº 3, de 12 de agosto de 2004, quando, novamente, não relaciona o auxílio-funeral como benefício do RPPS.

25. Perquiri-se, assim, se a criação do Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213/91, ao não prever sua concessão, teria revogado o auxílio-funeral previsto nos termos da Lei nº 8112/1990, denominado Estatuto dos Funcionários Públicos Federais. Ou seja, com base no Acórdão nº 404/2005, proferido pelo Plenário deste Tribunal, à fl. 993 do mencionado TC 012.100/2004-1, indaga-se se a concessão do referido direito aos servidores públicos federais deveria ser suspensa, invocando-se o artigo 5º da Lei nº 9.717/98, ao só permitir fossem concedidos, em termos de Previdência Social, os mesmos benefícios previstos no RGPS, o qual não contempla o benefício em questão.

26. Decisivo aqui é ajuizar, de pronto, que a extinção do auxílio-funeral restringe-se aos beneficiários do Regime Geral de Previdência. Isso porque, nos termos da Lei Federal nº 9.717/98 e Emenda Constitucional nº 20/98, reconhece-se a existência (em tese) de um regime próprio de previdência social dos servidores públicos detentores de cargos efetivos. Por outro lado, em razão da referida Emenda, tem-se que o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo

---

3 Art. 18º - O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente de trabalho, expressa em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

a) aposentadoria por invalidez;
b) aposentadoria por idade;
c) aposentadoria por tempo de serviço;
d) aposentadoria especial;
e) auxílio-doença;
f) auxílio-família;
g) salário-maternidade;
h) auxílio-acidente;
i) (Revogada pela Lei nº 8.870, de 15.4.94)

II- quanto ao dependente:

pensão por morte;
auxílio-reclusão;

(...).

observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (§ 12 do art. 40 da Constituição Federal). Aliado a isso, a Lei nº 8.112/90, no capítulo que trata do auxílio-funeral, dispõe sobre a Seguridade Social do Servidor Público Federal investido em cargo de provimento efetivo, e não sobre a Previdência Social, especificamente, como o faz a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 .[4]

27. A rigor, considerando a natureza assistencial do benefício em voga, entende-se que não houve revogação, expressa ou tácita, dos dispositivos citados da Lei nº 8.112/90 e legislação complementar, com as alterações provocadas pela mencionada Emenda nº 20, de 1998, mantendo-se, por conseguinte, a concessão do auxílio-funeral, de valor equivalente a um mês da remuneração ou provento do servidor público finado, a par de outros benefícios assistenciais também previstos pela mesma lei.

28. Cumpre ressaltar que, em recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), em Mandados de Segurança com vistas ao afastamento da Contribuição Social sobre os valores de cargos em confiança, pela ausência de sua integração aos cálculos dos proventos (Processos MS 2159 e MS 2162), tem sido constante a citação de que a contribuição não visa apenas ao custeio de suas aposentadorias, mas também ao dos demais benefícios da Seguridade Social do servidor previstos no artigo 185 da Lei nº 8.112/90, entre eles: licença para tratamento de saúde, licença à gestante, licença paternidade, licença por acidente de serviço, assistência à saúde, auxílio-funeral e auxílio-reclusão.[5] Ou seja, inexiste qualquer questionamento naquele Tribunal Superior a respeito da concessão do benefício auxílio-funeral, nos termos da Lei 8.112/1990, sendo que o servidor público titular de cargo efetivo permanecerá vinculado ao regime de origem, contribuindo para a Seguridade Social.

29. De todo o exposto, conclui-se que a União deve continuar a aplicar os arts. 183/185, da Lei nº 8.112/90, uma vez que a extinção do auxílio funeral pela Lei nº 9.528/97 [6] restringe-se aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, persistindo no ordenamento jurídico o benefício do auxílio-funeral aos dependentes do servidor público finado, como vantagem de cunho assistencial.

30. Quanto aos recursos destinados ao pagamento do benefício em pauta, cumpre reiterar entendimento firmado na instrução original da Semag de que não há amparo legal para utilização, na apuração das respectivas despesas com pessoal, pelos poderes e órgãos dispostos no art. 20, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), de recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos para pagamento de benefícios assistenciais (auxílio-funeral e auxílio-natalidade), classificados no elemento 08, conforme determinam os art. 18 e 71-A da Lei nº 8.213/1991.

31. Ou seja, o auxílio-funeral não deve ser pago à conta das receitas vinculadas à previdência do servidor, mesmo porque, no que respeita às contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos, a EC nº 20/98 vinculou sua utilização ao pagamento de benefícios do seu regime de previdência. E, benefícios concedidos aos servidores que não possam ser enquadrados como previdenciários, mas sim relacionados à saúde e à assistência, como é o caso do benefício em causa, devem ser custeados com recursos orçamentários outros que não as contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos, oriundas dos servidores ou da própria União e suas entidades, enquanto ‘empregadoras’.

Item 9.13.2 - Critério de Apuração de Despesa (Art. 19 da LRF)

32. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determina, em seu art. 54, a emissão do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), ao final de cada quadrimestre, pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos em seu art. 20, assinado pelo respectivo Chefe e pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras autoridades que vierem a ser definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão.

33. O Relatório de Gestão Fiscal, no regime de finanças públicas inaugurado com a LRF, ocupa, portanto, posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado, sendo que cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio relatório,

4 Ex vi constitutiones, Seguridade Social compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194)

5 DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Análise auxílio-funeral (art.226) e auxílio-natalidade (art.196) : análise comparativa de benefícios do regime geral de previdência e do plano de seguridade do servidor público. Fórum de Contratação e Gestão Pública, v.2, n.21, p.2586-

6 A Lei nº 9.528, de 10.12.97, dentre outras providências, revogou o art. 141 da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, que reconhecia devido o auxílio-funeral por morte do segurado, ao executor do funeral.

abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à verificação da consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida.

34. Conforme determina a supracitada lei, o RGF conterá quadros comparativos com os limites de que trata a LRF, consolidados, no âmbito de cada Poder ou Órgão, e avaliados, quanto à consistência dos dados neles contidos, pelo respectivo órgão de controle interno. O Anexo I, parte integrante do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, versa sobre o Demonstrativo da Despesa com Pessoal (LRF, art 55, inciso I, alínea 'a'), destinado a assegurar a transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos e verificar os limites de que trata a LRF.

35. Na apuração dos limites dos gastos, previsto no Manual de Elaboração do RGF, encontra-se embutida a questão dos precatórios relativos aos servidores beneficiários de sentença judicial de todos os Poderes da União, por força do art. 100, da Constituição Federal [7].

36. Ainda de acordo com o Manual, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal serão deduzidas (Item 'Despesas não Computadas - LRF, art. 19, §1º'), dentre outras despesas de pessoal, os elementos de despesa 91 - Sentenças Judiciais, traduzidas em:

a) pagamento de precatórios (CF, art. 100 e ADCT, art. 78);

b) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, por empresas públicas e sociedade de economia mista integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

c) cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei (CF, art. 100, §3º);

d) cumprimento de decisões judiciais proferidas em Mandados de Segurança e Medidas Cautelares, referentes a vantagens pecuniárias concedidas e ainda não incorporadas em caráter definitivo às remunerações dos beneficiários.

37. Diga-se mais: no demonstrativo do Poder Judiciário da União e dos Estados, deverão ser destacados, da Despesa com Pessoal Ativo, os valores referentes aos pagamentos destinados ao cumprimento de Sentenças Judiciais da Administração Pública Direta e Indireta.[8]

38. Conforme já mencionado, o Relatório de Acompanhamento referente ao primeiro quadrimestre de 2004, quando na averiguação dos limites referentes às despesas com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público da União, registrou divergências entre os valores constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal - Demonstrativo da Despesa com Pessoal - e os números registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Revelava-se, então, problemas na apuração das respectivas despesas, inclusive na execução dos créditos relativos aos chamados precatórios judiciários, particularmente nas despesas com Pessoal Ativo e nas despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas, em grande parte dos Órgãos do Poder Judiciário.

39. Nesse aspecto, é de se enfatizar que os Manuais de Elaboração do RGF, na apuração dos limites de gastos, embora omissos sobre qual parâmetro a ser adotado, se por Unidade Gestora ou Unidade Orçamentária, vêm induzindo à adoção da primeira hipótese, haja vista os procedimentos gerais, presentes em todas consultas do Siafi Gerencial, e válidos para qualquer conta corrente, tomarem por base a Unidade Gestora. De todo modo, critérios diferentes vêm sendo adotados, particularmente por parte do Ministério Público da União e do Poder Judiciário, dificultando a transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos e a verificação dos limites de que trata a LRF.

---

7 Art. 100. à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exeqüenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

8 No campo "Sentenças Judiciais - Pessoal do Próprio Órgão", terão de ser registrados os valores dos últimos doze meses, do cumprimento de Sentenças Judiciais, referentes a despesas com pessoal do próprio Órgão do Poder Judiciário. Serão consideradas as despesas registradas no elemento "91 - Sentenças Judiciais", com dotação orçamentária consignada diretamente aos órgãos do Poder Judiciário.

Por sua vez, no campo "Sentenças Judiciais - Pessoal de outros Órgãos e Entidades", precisam ser registrados os valores dos últimos doze meses, do cumprimento de Sentenças Judiciais, referentes a despesas com pessoal dos demais Órgãos da Administração Pública Direta e Indireta. Tomar-se-ão as despesas registradas no elemento "91 - Sentenças Judiciais", com dotação orçamentária descentralizada pelos demais órgãos do Poder Judiciário.

40. Note-se que a ausência de precisão nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, quanto ao critério de apuração da despesa, se por Unidade Gestora ou Unidade Orçamentária, condicionou, em parte, a pluralidade de comportamento dos jurisdicionados, inferindo-se, portanto, a necessidade de uma iminente padronização de procedimentos e de parâmetros quando da confecção dos demonstrativos que integram o RGF, particularmente no que tange aos Órgãos do Judiciário e do Ministério Público Federal, de forma que as consultas tenham o grau máximo de produtividade, capazes de assegurar a transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos, verificando-se os limites de que trata a LRF.

41. Com a edição da Portaria nº 470-STN, de 31/08/2004, aprovando a 4ª edição do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, e suas respectivas ratificações, estabeleceu-se uma nova metodologia aplicável na elaboração dos totais de despesas com pessoal ativo e inativo do Relatório de Gestão Fiscal de apuração, pacificando grande parte das divergências ocorridas entre os jurisdicionados e a sistemática até então vigente, no preenchimento do Demonstrativo da Despesa com Pessoal. Pela mencionada portaria, já estaria previsto, para o exercício de 2005, que os elementos de despesa 08, 91 e 92 seriam segregados entre ativo e inativo, de acordo com os seus respectivos subitens.

42. No que se refere à questão de apuração da despesa realizada com precatórios, no entretanto, despesas com sentenças judiciais classificadas no Siafi, elemento 91, subitens 29 e 31, permanecia um conflito de normas, resultado de incompatibilidades entre a revogada Portaria nº 440/03 - STN e as orientações emitidas pelos Tribunais Superiores, que consolidam as contas das unidades vinculadas, em obediência ao art. 56, § 1º, inciso I, da LRF. Com efeito, enquanto o TCU vinha apurando a execução das despesas tomando por base as respectivas Unidades Gestoras responsáveis pelo pagamento da Folha de Pessoal, alguns órgãos observaram a execução do gasto por Unidade Orçamentária.

43. Destaque-se que, no caso específico dos precatórios, quando a apuração se dá por Unidade Gestora, incorre-se na possibilidade de considerar como sendo de um determinado órgão, despesa de responsabilidade de outro, executada por contingência das chamadas descentralizações de créditos orçamentários. A rigor, quem executa a despesa, Unidade Gestora, é órgão do Poder Judiciário, muito embora o recurso orçamentário pertença ao órgão ao qual o servidor acha-se vinculado.

44. Por outro aspecto, ajunte-se que, de acordo com o art. 26 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2005), os créditos orçamentários referentes aos precatórios dos órgãos da Administração Direta Federal serão alocados diretamente aos órgãos do Poder Judiciário responsáveis pelo seu pagamento, enquanto que os da Administração Indireta serão descentralizados para o Judiciário. Percebe-se, com isso, rotinas de destaque diferentes para as Administrações Direta e Indireta, que implicarão dificuldades na segregação das sentenças vinculadas a precatórios.

45. Esse o pano de fundo a ensejar o item 9.13.2 do Acórdão nº 404/2005-TCU/Plenário, quando foi determinado à Semag estudos, com a colaboração da STN e demais órgãos/entidades interessadas, visando à eleição do melhor critério a ser adotado na apuração dos limites de gastos, principalmente no caso específico do Poder Judiciário, responsável pelo pagamento de precatórios relativos aos servidores beneficiários de sentença judicial de todos os Poderes da União.

46. Cabendo à Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a coordenação e a execução do processo de atualização permanente do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, foram efetuadas, num primeiro momento, reuniões de técnicos da Semag com aquela Secretaria no sentido de verificar-se a possibilidade de alteração dos futuros Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, especificamente na questão dos precatórios, definindo-se o melhor critério de apuração das despesas com pessoal dos Poderes e Órgãos da esfera federal, dispostos no art. 20 da LRF.

47. Fruto desses entendimentos, a CCONT, em Minuta de Nota Técnica, em anexo (Fls. 18/19), encaminhada ao TCU/Semag, aponta orientações para elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, que compõe o Relatório de Gestão Fiscal, a serem adotadas a partir do 1º quadrimestre do exercício de 2006, especialmente no que tange à execução dos créditos relativos aos precatórios judiciários.

48. As unidades responsáveis pela elaboração do RGF, nos Poderes e órgãos da União, ao elaborarem os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, deverão, portanto, proceder conforme as determinações da Portaria nº 586, de 29 de agosto de 2005, da STN, que aprovou a 5ª edição do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, e as orientações constantes na referida Minuta Técnica, a serem posteriormente consubstanciadas em Portaria.

49. Com efeito, na rotina de apuração, as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão a que pertence a dotação orçamentária, independente da descentralização desse crédito para outro Poder ou órgão responsável pela execução da respectiva despesa.

50. Importa destacar que a rotina de descentralização dos recursos dos precatórios, então proposta pela Minuta de Nota Técnica em comento, alcançaria somente os precatórios judiciários da Administração Indireta, por disposição do art. 26 da Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO/2005), haja vista inexistir, até o momento, no orçamento ou na contabilidade, forma de identificação do órgão da Administração Direta a que pertence o débito.

51. Isso eqüivale a dizer que, na atual sistemática de apuração, sendo o precatório dos órgãos da Administração Direta alocado diretamente na dotação dos órgãos do Poder Judiciário, não é possível identificar se determinado precatório refere-se ao próprio órgão do Judiciário ou se pertence a outros órgãos da Administração Direta. Dessa forma, as orientações constantes daquela Minuta de Nota, com relação à inclusão no limite do respectivo Poder ou órgão, alcançariam somente os precatórios judiciários da Administração Indireta.

52. Na elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, e especificamente quanto às despesas relativas aos precatórios judiciários, do exercício de 2006, a mencionada Minuta de Nota Técnica adverte que as consultas no Siafi Operacional, ou mesmo no Siafi Gerencial deverão atender aos critérios definidos na 5ª edição do citado Manual de Elaboração, devendo-se ainda observar determinados procedimentos.

53. Especificamente no caso de informação sobre a ‘Despesa Bruta com Pessoal’, explicitou-se que:

a) as consultas deverão ser feitas por servidor cadastrado no ‘nível 5’ de acesso aos sistemas, na UG do órgão superior da UO da célula;

b) deverão ser utilizadas nas consultas os seguintes parâmetros:

Grupo de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais

Elemento de Despesa 91 – Sentenças Judiciais; e

c) serão identificadas e segregadas, no nível de subitem da despesa, aquelas relativas ao pessoal ativo e inativo.

54. A esse propósito, é pertinente destacar ademais que as chamadas ‘Despesas Não Computadas - Decorrentes de Decisão Judicial’, deverão observar, além das orientações contidas nas letras ‘a’ e ‘b’ do item anterior, um outro aspecto. Assim, serão identificados, no elemento 91 (‘Sentenças Judiciais’), ao nível de subitem da despesa, aquelas relativas aos inativos e pensionistas, custeadas pelas fontes 56 (‘Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor’) e 69 (‘Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor’), de vez que estas despesas deverão ser informadas na linha ‘Despesas Não Computadas - Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados’ (conforme orientação da 5ª edição do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal).

55. Em complemento, o documento produzido pela CCONT menciona que os órgãos do Poder Judiciário:

Não deverão inserir em seus demonstrativos os precatórios judiciários cujos débitos pertencem a entidades da Administração Indireta de outros Poderes, cuja execução se deu nas suas Unidades Gestoras, por disposição do art. 26 da LDO/2005, Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004. Para isso, deverão fazer o levantamento da despesa do Grupo 1 - Pessoal e Encargos Sociais, excluindo as despesas do elemento 91 - Sentenças Judiciais executado nas suas Unidades Gestoras, por descentralização.

56. Diante do exposto, e pelo modo de ver as coisas embutido na Minuta de Nota Técnica em comento, infere-se que a apuração das despesas com pessoal, constante dos respectivos demonstrativos que integram o RGF deve ser realizada, via de regra, tomando-se por base a Unidade Gestora, respeitando-se porém as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, a exemplo do que já ocorre com o Ministério Público da União (MPU), Governo do Distrito Federal (GDF) e Estados do Amapá e de Roraima.

57. Por outro lado, considerando-se a atual problemática de identificação dos precatórios relativos aos órgãos da Administração Direta, que são alocados diretamente na dotação dos órgãos do Poder Judiciário, impactando-o fortemente, o resultado de reuniões efetuadas com técnicos da Semag e representantes dos diversos órgãos envolvidos com a questão apontou para a necessidade de os órgãos do Poder Judiciário desenvolverem estudos de uma sistemática capaz de permitir a segregação das sentenças

judiciais, quando na rotina de procedimentos de apuração das despesas com pessoal, identificando-se se determinado precatório está associado ao próprio órgão/servidor do Judiciário, ou se pertenceria a outros órgãos/servidores da Administração Direta.

58. Essas são as considerações que entendemos pertinentes acerca dos estudos trazidos a lume, que submetemos à apreciação.

CONCLUSÃO

59. O presente estudo fundamenta-se nos itens 9.13.1 e 9.13.2 do Acórdão nº 404/2005-TCU, proferido pelo Plenário deste Tribunal no mencionado TC 012.100/2004-1 (fls. 02), onde foi determinado à Semag a realização de estudos específicos, envolvendo aspectos do benefício auxílio-funeral, bem como o critério de apuração das despesas a que se refere o art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), se por Unidade Gestora ou Unidade Orçamentária.

60. Com relação à natureza jurídica do auxílio-funeral, verifica-se que, em face de especial vinculação com seu empregador, o servidor público conta com regime próprio de previdência, encontrando-se dito regime disciplinado no Título VI da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Funcionários Públicos Federais) sob o título 'Da Seguridade Social do Servidor'.

61. Observa-se que o referido Estatuto, ao não explicitar a natureza jurídica dos benefícios arrolados em seu art. 185 ('Do Plano de Seguridade Social do Servidor'), se assistenciais ou previdenciários, suscitou o questionamento reforçado pelo fato de a doutrina ser escassa, e mesmo hesitante, quanto à verdadeira natureza do auxílio-funeral.

62. Não obstante, avaliou-se que o arranjo formal dos dispositivos ali arrolados seria compreensível, haja vista a Lei nº 8.112/90 não se propor, à época, legislar sobre a Seguridade Social nos termos do disposto no inciso XXIII do art. 22 da Constituição Federal mas, sim, disciplinar a Seguridade Social do Servidor Público Federal investido em cargo de provimento efetivo, restringindo-se, portanto, à esfera federal, não estando, conseqüentemente, os demais entes da Federação sujeitos ao cumprimento irrestrito das normas ali estabelecidas.

63. Raciocínio este que não se aplica à Lei Federal nº 8.213/91, dispondo sobre os Planos de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Já à data de sua edição, por meio de seu art. 141, § 2º (artigo este revogado pela Lei nº 9.528/97), foi estabelecido que o pagamento do auxílio-funeral aos respectivos segurados ficaria sob a responsabilidade da Previdência Social até que entrasse em vigor lei determinando sobre os benefícios e serviços da Assistência Social. O que veio a ocorrer em fins de 1993, ao ser publicada a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/93).

64. Tomando-se assim, por referência, a Lei Orgânica da Assistência Social, pondera-se que o auxílio-funeral deve continuar sendo tratado como benefício estatutário eventual, de caráter assistencial, assim como outros de benefícios e serviços de natureza semelhante, como é o caso do auxílio-natalidade e assistência à saúde.

65. Pelas razões expostas, o benefício estatutário em comento, tal como previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais, deve ser tratado como vantagem de cunho assistencial, não sendo, portanto, o auxílio-funeral, enquadrável no conceito de previdência.

66. Relativamente ao segundo aspecto da questão, procurou-se responder se a criação do chamado RGPS teria revogado o auxílio-funeral previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais, nos termos da Lei nº 8112/1990. Ou seja, a concessão do auxílio-funeral, de valor equivalente a um mês da remuneração ou provento do servidor público finado, deveria ser extinta invocando-se o artigo 5º da Lei 9.717, ao só permitir fossem concedidos aos funcionários públicos, em termos de Previdência Social, os mesmos benefícios conferidos aos trabalhadores do setor privado (RGPS), o qual não contempla concessão do auixílio-funeral.

67. Ajuíza-se, contudo, que a extinção do benefício em questão restringe-se aos beneficiários do Regime Geral de Previdência, de vez que, nos termos da Lei Federal nº 9.717/98 e Emenda Constitucional nº 20/98, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social (§ 12 do art. 40 da Constituição Federal).

68. A rigor, considerando-se a natureza assistencial do benefício auxílio-funeral, entende-se que não houve revogação, expressa ou tácita, dos dispositivos citados da Lei nº 8.112/90 e legislação complementar, mantendo-se, por conseguinte, sua concessão, de valor equivalente a um mês de remuneração ou provento do servidor público finado, a par de outros benefícios assistenciais também previstos pela mesma Lei.

69. De todo o exposto, conclui-se que a União deve continuar a aplicar os arts. 183/185, da Lei nº 8.112/90, uma vez que a extinção do auxílio funeral pela Lei nº 9.528/97, reduz-se aos beneficiários do Regime Geral de Previdência, persistindo no ordenamento jurídico o benefício auxílio-funeral aos dependentes do servidor público finado, como vantagem de cunho assistencial, tal como previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais.

70. No que tange ao último item do presente estudo, envolvendo a definição do melhor critério para apuração das despesas a que se refere o art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000, se por Unidade Gestora ou Unidade Orçamentária, destaca-se um quadro de problemas na apuração das despesas com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público da União, inclusive na execução dos créditos relativos aos chamados precatórios judiciários, em grande parte dos Órgãos do Poder Judiciário, dificultando a transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos e a verificação dos limites de que trata a LRF.

71. A ausência de precisão nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, quanto ao critério de apuração da despesa, se por Unidade Gestora ou Unidade Orçamentária, ao condicionar uma pluralidade de comportamento e interpretação dos jurisdicionados, imporia uma necessária e iminente padronização de procedimentos e de parâmetros quando da confecção dos demonstrativos que integram o RGF, particularmente no que tange aos Órgãos do Judiciário e do Ministério Público Federal, de forma que as consultas tenham o grau máximo de clareza e produtividade.

72. Esse o pano de fundo a ensejar o item 9.13.2 do Acórdão nº 404/2005-TCU/Plenário (fls. 02), quando foi determinado à Semag estudos, com a colaboração da STN e demais órgãos/entidades interessadas, visando à eleição do melhor critério a ser adotado na apuração dos limites de gastos, principalmente no caso específico do Poder Judiciário, responsável pelo pagamento de precatórios relativos aos servidores beneficiários de sentença judicial de todos os Poderes da União.

73. Cabendo à Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a coordenação e a execução do processo de atualização permanente do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, foram realizadas reuniões de técnicos da Semag com aquela Secretaria no sentido de se verificar a possibilidade de alteração do Manual de Elaboração, especificamente na questão dos precatórios, definindo-se se a apuração das despesas com pessoal dos Poderes e Órgãos da esfera federal, dispostos no art. 20 da LRF, deveria tomar por base os registros pelas respectivas Unidades Gestoras ou Unidades Orçamentárias.

74. Fruto desses entendimentos, a CCONT, em Minuta de Nota Técnica encaminhada ao TCU/Semag aponta orientações para elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, que compõe o Relatório de Gestão Fiscal, a serem adotadas a partir do 1º quadrimestre do exercício de 2006, especialmente no que tange à execução dos créditos relativos aos precatórios judiciários. As unidades responsáveis pela elaboração do RGF, nos Poderes e órgãos da União, ao elaborarem os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, deverão, portanto, proceder conforme as orientações da Portaria nº 586, de 29 de agosto de 2005, da STN, que aprovou a 5ª edição do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, assim como as constantes na mencionada Nota Técnica.

75. Nesse contexto, orientou-se que as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão a que pertence a dotação orçamentária, independente da descentralização desse crédito para outro Poder ou órgão responsável pela execução da respectiva despesa, sendo que tal rotina de descentralização alcançaria somente os precatórios judiciários da Administração Indireta, por disposição do art. 26 da LDO/2005, Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004.

76. Isso porque não foi constatado, no orçamento ou na contabilidade, forma de identificação do órgão da Administração Direta a que pertence o débito, de vez que, sendo o precatório dos órgãos da Administração Direta alocado diretamente na dotação dos órgãos do Poder Judiciário, não seria possível identificar se o precatório refere-se ao próprio órgão do Judiciário ou se pertence a outros órgãos da Administração Direta. Dessa forma, as orientações constantes da Minuta de Nota Técnica da CCONT, com relação à inclusão no limite do respectivo Poder ou órgão, alcançam somente os precatórios judiciários da Administração Indireta.

77. Finalmente, o mesmo documento enfatiza que os órgãos do Poder Judiciário, na elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, não deverão inserir em seus demonstrativos os precatórios judiciários cujos débitos pertencem a entidades da Administração Indireta de outros Poderes, cuja execução tenha-se dado nas suas Unidades Gestoras, por disposição do art. 26 da LDO/2005, Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004.

78. Infere-se, por conseqüência, diante do relatado, que a apuração das despesas com pessoal, constante dos respectivos demonstrativos que integram o RGF deve ser realizada, via de regra, tomando-se por base a Unidade Gestora, respeitando-se porém as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal.

79. Por fim, considerando-se a atual problemática de identificação dos precatórios relativos aos órgãos da Administração Direta, que são alocados diretamente na dotação dos órgãos do Poder Judiciário, impactando-o fortemente, o resultado de reuniões efetuadas com técnicos da Semag e representantes dos diversos órgãos envolvidos com a questão apontou para a necessidade de os órgãos do Poder Judiciário desenvolverem estudos de uma sistemática capaz de permitir a segregação das sentenças judiciais, quando na rotina de procedimentos de apuração das despesas com pessoal, identificando-se se determinado precatório está associado ao próprio órgão/servidor do Judiciário, ou se pertenceria a outros órgãos/servidores da Administração Direta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Em decorrência do exposto neste Relatório, sugere-se à Egrégia Corte de Contas a adoção dos seguintes entendimentos e propostas:

a) manter aplicáveis os arts. 183/185 da Lei nº 8.112/90, considerando-se legal o pagamento do benefício auxílio-funeral de vez que sua extinção, pela Lei nº 9.528, de 10.12.97, restringe-se aos beneficiários do Regime Geral de Previdência;

b) conceber o benefício estatutário auxílio-funeral, devido a dependente de servidor público finado, vantagem de cunho assistencial, tal como previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais, não podendo o auxílio-funeral ser enquadrável no conceito de previdência;

c) considerar que a apuração das despesas com pessoal, constante dos respectivos demonstrativos que integram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deva ser realizada, via de regra, tomando-se por base a Unidade Gestora, respeitando-se porém as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal;

d) recomendar à Justiça do Trabalho e à Justiça Federal a realização de estudos no sentido de viabilizarem sistemática capaz de segregar as sentenças judiciais correspondentes a cada órgão/servidor das Administrações Direta e Indireta, quando na rotina de apuração das despesas com pessoal com vistas aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF);

e) encaminhar cópia da deliberação deste Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, para conhecimento e necessárias adaptações nos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal e no próprio Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);

f) encaminhar cópia da deliberação do TCU, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, para a adoção de medidas cabíveis e orientação aos respectivos órgãos supervisionados, aos Chefes do:

(i) Poder Executivo;
(ii) Câmara dos Deputados;
(iii) Senado Federal;
(iv) Supremo Tribunal Federal;
(v) Superior Tribunal de Justiça;
(vi) Conselho da Justiça Federal;
(vii) Tribunal Superior Eleitoral;
(viiii) Superior Tribunal Militar;
(ix) Tribunal Superior do Trabalho;
(x) Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; e
(xi) Ministério Público da União."

É o Relatório.

VOTO

Na qualidade de Relator das Contas do Governo para o exercício de 2005 e ante o que foi estabelecido pelo Acórdão n. 404/2005-TCU-Plenário, trago ao exame desta Corte os estudos realizados pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) acerca da natureza jurídica do benefício auxílio-funeral, previsto na alínea "b" do inciso II do art. 185 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de

1990; da legalidade do pagamento do benefício auxílio-funeral, com o advento da Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998; e da definição do melhor critério para apuração das despesas a que se refere o art. 19 da Lei Complementar n. 101/2000, se por Unidade Gestora ou Unidade Orçamentária.

2. Conforme observado no Relatório precedente, as questões foram percucientemente analisadas pela Unidade Técnica. Da referida análise, destaco como razões de decidir o que segue.

3. No que concerne à natureza jurídica do benefício auxílio-funeral, de previdência ou de assistência social, concordo com o entendimento de que:

a) o art. 185 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, não explicita a natureza jurídica dos benefícios por ele arrolados, se assistenciais ou previdenciários;

b) a Assistência Social é prestada a quem dela necessitar, independendo de contribuição do próprio beneficiário à Seguridade Social na obtenção de um benefício ou serviço;

c) no caso da Previdência Social, em especial após o advento da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, há a necessidade de contribuição para a obtenção de seus benefícios.

4. Nessa linha de raciocínio e considerando que não é exigido pagamento prévio para o benefício do auxílio-funeral, estabelecido no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais, a referida vantagem, prevista na alínea *b* do inciso II do art. 185 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, caracteriza-se claramente como de **cunho assistencial**.

5. Como bem demonstrou a Semag, o auxílio-funeral não se enquadra no conceito de previdência, assim como outros benefícios e serviços de natureza semelhante, como é o caso do auxílio-natalidade e assistência à saúde, ainda que a Lei n. 8.112, de 1990, não especifique, explicitamente, a natureza jurídica dos benefícios arrolados em seu art. 185.

6. Vencida a questão, passo ao exame da legalidade do pagamento do auxílio-funeral.

7. Quanto ao aspecto legal, o referido benefício, de valor equivalente a um mês da remuneração ou provento do servidor público finado, teria sido extinto com o advento do art. 5º da Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, que só permite a concessão aos funcionários públicos, em termos de Previdência Social, dos mesmos benefícios conferidos aos trabalhadores do setor privado (RGPS), o qual não contempla concessão do auxílio-funeral, visto que esse benefício é de natureza assistencial.

8. A solução para a presente dúvida encontra-se, a meu ver, na Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que em seu:

a) art. 22 define o auxílio-funeral como benefício eventual, no âmbito da Assistência Social;

b) art. 40 extingue a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social.

9. Em virtude da disposição expressa da Lei, o auxílio-funeral passou do âmbito da Seguridade Social para o da Assistência Social.

10. É certo que somente a lei, em sentido formal, pode criar, modificar ou extinguir direitos. Com base nessa premissa e considerando que o art. 5º da Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, trata de Previdência Social e o auxílio-funeral tem natureza de Assistência Social, creio que não houve revogação, expressa ou tácita, dos dispositivos citados da Lei n. 8.112, de 1990, e legislação complementar, mantendo-se, por conseguinte, sua concessão, de valor equivalente a um mês de remuneração ou provento do servidor público finado, a par de outros benefícios assistenciais também previstos pela mesma Lei.

11. Em face dessas razões, manifesto a minha concordância com o entendimento da Semag no sentido de que a União deve continuar a aplicar os arts. 183/185, da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, uma vez que a Lei n. 9.528, de 10 de dezembro de 1997, restringiu-se aos beneficiários do Regime Geral de Previdência, persistindo no ordenamento jurídico o benefício auxílio-funeral aos dependentes do servidor público finado, como vantagem de cunho assistencial, tal como previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais.

12. Com respeito à definição do melhor critério para apuração das despesas a que se refere o art. 19 da Lei Complementar n. 101/2000, se por Unidade Gestora ou Unidade Orçamentária, acolho as conclusões dos estudos da Unidade Técnica opinando no sentido de que:

a) a apuração das despesas com pessoal, constante dos respectivos demonstrativos que integram o Relatório de Gestão Fiscal deve ser realizada, normalmente, tomando-se por base a Unidade Gestora, mas considerando as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal;

b) existe a necessidade de os órgãos do Poder Judiciário desenvolverem estudos de uma sistemática capaz de permitir a segregação das sentenças judiciais, quando na rotina de procedimentos de apuração

das despesas com pessoal, identificando-se se determinado precatório está associado ao próprio órgão/servidor do Judiciário, ou se pertence a outros órgãos/servidores da Administração Direta.

Assim, de acordo com as conclusões da Semag e os ajustes feitos por este Relator, Voto por que o Tribunal de Contas da União adote a deliberação que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 346/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº: TC-013.616/2005-1 (Apartado do TC 012.100/2004-1)
2. Grupo I - Classe V - Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Macroavaliação Governamental
4. Órgão/Entidade: Órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e Funções Essenciais à Justiça
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento desenvolvido em cumprimento aos itens 9.13.1 e 9.13.2 do Acórdão n. 404/2005-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. firmar o entendimento de que:

9.1.1. o benefício auxílio-funeral, devido a dependente de servidor público finado na forma prevista no Estatuto dos Funcionários Públicos Federais, é vantagem de natureza assistencial, em face do que dispõem os arts. 22 e 40 da Lei n. 8.472, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social);

9.1.2. continuam aplicáveis os arts. 183 a 185 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com o advento da Lei n. 9.717, de 27 de novembro 1998, sendo considerado legal o pagamento do benefício auxílio-funeral, visto que a Lei n. 9.528, de 10 de dezembro de 1997, restringe-se aos beneficiários do Regime Geral de Previdência;

9.2. deliberar no sentido de que a apuração das despesas com pessoal, constante dos respectivos demonstrativos que integram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser realizada tomando por base a Unidade Gestora, respeitando, todavia, as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal;

9.3. recomendar à Justiça do Trabalho e à Justiça Federal a realização de estudos no sentido de viabilizar sistemática capaz de segregar as sentenças judiciais correspondentes a cada órgão/servidor das Administrações Direta e Indireta, quando na rotina de apuração das despesas com pessoal com vistas aos limites impostos pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (LRF);

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.4.1. à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, para conhecimento e necessárias adaptações nos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal e no próprio Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);

9.4.2. aos Presidentes da República; da Câmara dos Deputados; do Senado Federal; do Supremo Tribunal Federal; do Superior Tribunal de Justiça; do Conselho da Justiça Federal; do Tribunal Superior Eleitoral; do Superior Tribunal Militar; do Tribunal Superior do Trabalho; do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; e ao chefe do Ministério Público da União, para a adoção de medidas cabíveis e orientação aos respectivos órgãos supervisionados;

9.5. determinar o arquivamento deste processo.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0346-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-020.355/2005-3
Natureza: Relatório de Monitoramento
Unidade: Ministério das Relações Exteriores – MRE
Responsável: Celso Luiz Nunes Amorim
Advogado constituído nos autos: não há
Sumário: Relatório de monitoramento empreendido pela 3ª Secex, com a finalidade de verificar o cumprimento do item 9.2 do Acórdão nº 780/2005-Primeira Câmara e do item 9.3 do Acórdão nº 444/2005-Plenário. Verificação de que estão, em grande parte, superadas as dificuldades técnico-operacionais outrora alegadas pelo Ministério das Relações Exteriores – MRE para o ingresso de suas unidades localizadas no exterior no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Conclusão de que a retenção da renda consular pelos postos diplomáticos no exterior não representaria efetiva economia nos gastos bancários, se comparada com o risco que o fato poderia representar para os controles dos recursos financeiros em questão, exceto na situação específica, a ser avaliada pelo MRE, dos postos com expressivos gastos com tarifas bancárias. Determinação ao MRE para que adote, com o apoio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, as providências necessárias à paulatina inclusão de suas unidades no exterior no SIAFI, priorizando aquelas com expressiva movimentação financeira anual. Ciência. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuida o processo de relatório de monitoramento empreendido pela 3ª Secex com a finalidade de verificar o cumprimento de duas deliberações deste Tribunal, adiante indicadas.
Acórdão nº 780/2005 – Primeira Câmara:
9.2. determinar ao Ministério das Relações Exteriores que, no prazo de 30 (trinta) dias, preste informações ao Tribunal acerca das ações já adotadas ou em adoção objetivando a inclusão dos postos diplomáticos do Brasil no exterior no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI;
Acórdão nº 444/2005 – Plenário:
9.3. determinar à 3ª Secex que, na próxima fase do monitoramento em curso, pronuncie-se acerca da viabilidade ou não de se realizar a retenção mensal de renda nos postos diplomáticos, com base nos elementos já encaminhados pelo Itamaraty e, se for o caso, coligindo outros que se façam necessários, de modo a possibilitar ao Tribunal, oportunamente, avaliar o assunto;
2. Após a apreciação da documentação apresentada pelo Ministério das Relações Exteriores e da realização de reunião técnica com representantes daquele Ministério e da Secretaria do Tesouro Nacional, a equipe de auditoria, integrada pelos ACEs Mariana Priscila Maculan Sodré (coordenadora) e José Nunes da Anunciação Júnior, analisaram os dois temas objeto do monitoramento – "siafização" e renda consular – e apresentaram o relatório de fls. 1/18, do qual incorporo a este Relatório a conclusão expressa nos termos transcritos em seguida:

"4 - Conclusão

A partir das informações apuradas no presente trabalho de monitoramento ao item 9.3 do Acórdão nº 780/2005 – Primeira Câmara, observou-se que a implementação do SIAFI nas repartições diplomáticas situadas no exterior é necessária e tecnicamente viável. Conforme reunião realizada com a Secretaria do Tesouro Nacional e tendo em vista o aprimoramento das condições tecnológicas, os óbices de ordem técnica e operacional apontados, no estudo elaborado pelo MRE, mostraram-se quase todos superados.

Deve-se frisar que existem atualmente, no âmbito do MRE, sistemas informatizados que possibilitam realizar o controle orçamentário e financeiro próprio do Ministério. No entanto, apesar de funcionarem de forma eficiente, esses sistemas apresentam algumas limitações no que tange à transparência e tempestividade, tendo em vista que os mesmos não se encontram interligados em rede e só são acessíveis pelo Escritório Financeiro em Nova Iorque.

Por outro lado, o SIAFI poderá trazer benefícios ao órgão, não somente do ponto de vista da tempestividade e transparência das informações, mas também quanto à simplificação da escrituração contábil e fornecimento de meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, sendo ainda uma fonte segura e tempestiva de informações gerenciais.

Não obstante, a implantação do SIAFI deverá ocorrer de forma paulatina, com a finalidade de adaptar o órgão à uma nova realidade, criando o tempo necessário e suficiente para a capacitação dos recursos humanos e a mudança em suas bases legais. É fundamental também que sejam estabelecidos inicialmente critérios com o objetivo de definir os postos que, em um primeiro momento, deverão ser contemplados com a implantação do sistema.

Os critérios que melhor atenderiam a esse objetivo são:

- *Postos com maior materialidade em termos de dotações orçamentárias (dotações acima de U$ 1.000.000,00 e no continente Africano, o posto que detenha maior dotação);*
- *Postos que operem com Banco do Brasil;*
- *Postos que mantenham servidores do quadro encarregados da contabilidade;*
- *Postos que possuam equipamentos com configurações (sistema operacional Windows 95, 98,Me,2000, Unix ou Linux) para conexão via Internet;*
- *Localização geográfica, de modo que haja pelo menos um posto "siafizado" em cada continente, no intuito de se criar um posto de referência para a região.*

Assim, a partir dos referidos critérios, o Ministério das Relações Exteriores deverá definir inicialmente as repartições consulares que deverão proceder a sua execução orçamentária e financeira por meio de registros no SIAFI já no início do exercício de 2007.

No que tange à renda consular, observou-se que dos cerca de 160 postos diplomáticos no exterior, 134 prestam serviços consulares que geram uma renda média de cerca de US$ 4,02 milhões por mês, tendo um custo anual para efetuar a transferência dessa renda de cerca de US$ 42 mil.

Já as dotações para a manutenção dos postos no exterior perfizeram o montante total de US$ 118.034.657,00 no exercício de 2004. Por outro lado, a tarifa bancária média paga pelos postos (exercícios de 2001 a 2003) para transferir os recursos de suas contas em Nova Iorque para a conta bancária local foram da ordem de US$ 23.188,00.

Verificou-se que alguns postos diplomáticos estão isentos do pagamento de taxas bancárias para a realização de transferências financeiras. Outros arcam apenas com taxas para transferir a renda consular ou receber as dotações de custeio. Há ainda os postos que pagam taxas bancárias para proceder a essas duas operações. No último caso, observou-se que há postos que pagam taxas bastante elevadas, como, por exemplo, a Embaixada em Paris.

O método atual de transferência dos recursos arrecadados pelos postos, por meio da centralização de toda a renda consular em Nova Iorque, tem como objetivo criar condições para que esses recursos sejam realocados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo governo na condução da política externa e com as urgências do órgão.

Outro ponto a ser destacado é que a economia gerada a partir da sistemática de retenção mensal, de parte ou da totalidade de sua renda consular, por todos os postos diplomáticos, proporcionaria um ganho pouco significativo em detrimento do sistema de controle dos recursos financeiros atualmente estabelecido pelo Ministério das Relações Exteriores. No entanto, o MRE vem autorizando alguns postos a procederem a retenção de sua renda com o objetivo de buscar racionalizar os custos com o envio da

renda consular, sobretudo quando as taxas bancárias são elevadas frente ao montante arrecadado da renda.

Levando-se em consideração que o Ministério das Relações Exteriores já autoriza a retenção da renda consular para alguns postos, mas que essa medida estendida para todos os postos não representaria efetiva economia, com a redução de taxas bancárias para transferências financeiras, seria oportuno que essa sistemática fosse adotada somente por repartições diplomáticas que vêm arcando com elevados custos com taxas bancárias para realização das transferências.

(...)”

3. Ao final, é formulada proposta de encaminhamento no sentido de que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério das Relações Exteriores:

a) Implemente o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI nos postos diplomáticos no exterior, de forma paulatina, possibilitando o início das operações para o exercício de 2007, a partir dos seguintes critérios:

* *Postos com maior materialidade em termos de dotações orçamentárias (dotações acima de U$ 1.000.000,00 e no continente Africano, o posto que detenha maior dotação);*
* *Postos que operem com Banco do Brasil;*
* *Postos que mantenham servidores do quadro encarregados da contabilidade;*
* *Postos que possuam equipamentos com configurações (sistema operacional Windows 95, 98, Me, 2000, Unix ou Linux) para conexão via Internet;*
* *Localização geográfica, de modo que haja pelo menos um posto "siafizado" em cada continente, no intuito de se criar um posto diplomático de referência para a região.*

b) analise a possibilidade de, excepcionalmente, para os postos diplomáticos que possuem altos gastos com tarifas bancárias para a realização de transferência financeiras, autorizar a retenção mensal de parte ou da totalidade de sua renda consular, fazendo-se apenas a compensação da diferença entre a arrecadação e o repasse mensal, destinado ao posto, das dotações de custeio.

4. O Diretor da 1ª Divisão e o Secretário da unidade técnica manifestam concordância com o relatório e com as propostas formuladas (cf. fls. 97/99).

É o Relatório.

VOTO

As duas questões monitoradas neste processo não são novidades no extenso rol de determinações que o Tribunal expede ao Ministério das Relações Exteriores - MRE, no intuito de contribuir com a modernização e racionalização de rotinas administrativas dos postos diplomáticos no exterior.

2. A primeira delas refere-se à chamada "siafização" das unidades do MRE no exterior.

3. Anoto que esse tema remonta à década passada, mais precisamente o ano de 1995. Ao relatar o TC-013.756/2004-4, que culminou no item 9.2 do Acórdão nº 780/2005-Primeira Câmara, presentemente monitorado, registrei em meu voto:

"*3. No que tange especificamente à prestação de contas dos recursos geridos pelo MRE em suas unidades no exterior, o Tribunal de Contas da União, como bem apontado na conclusão da analista informante (fls. 52/53), há mais de uma década vem envidando esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática de composição, exame e julgamento das contas anuais dessas unidades. Também insere-se no rol de recomendações expedidas ao Itamaraty diversos itens voltados para a melhoria das rotinas administrativas que envolvem a gerência financeira entre o Escritório de Nova Iorque e os postos diplomáticos, notadamente no sentido de eliminar dispêndios e custos financeiros considerados desnecessários e de racionalizar rotinas e procedimentos, o que, indubitavelmente, confere maior efetividade às ações de controle interno e externo na fiscalização que exercem sobre as despesas do Ministério no exterior.*

4. São evidências dessas providências a série histórica, desde 1995, de trabalhos realizados por esta Casa junto ao Ministério das Relações Exteriores, conforme resumo constante do Relatório que antecede este Voto.

5. Inobstante os avanços já produzidos, observo que procede a informação trazida na peça de representação acerca da existência de antiga determinação deste Tribunal no sentido de que o MRE implementasse as medidas necessárias à inclusão das Missões Diplomáticas e Consulares no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, de forma a simplificar,

informatizar e modernizar os procedimentos de execução orçamentária e financeira, contabilidade e prestação de contas. Refiro-me a item específico da Decisão Plenária nº 418/1995 [item 8.1.1], *proferida na oportunidade em que o Tribunal examinou relatório de auditoria realizada no exterior sob a coordenação do Ministro Homero Santos.*

6. Aliás, o Exmo. Sr. Ministro Adylson Motta, ao relatar o processo em que se examinou o aperfeiçoamento da prestação de contas do Escritório de Nova Iorque, TC nº 009.389/1999-7, voltou a abordar o tema, assim se pronunciando em seu voto:

'Por outro lado, julgo importante, ainda, instar ao Ministério das Relações Exteriores, como feito pela Decisão nº 418/95 – Plenário, que implemente, o mais rapidamente possível, medidas tendentes à inclusão de todas as Missões Diplomáticas e Repartições Consulares no Sistema Integrado de Administração Financeira Federal – SIAFI, haja vista que esta inclusão trará mais transparência às operações orçamentárias e financeiras do Órgão(...)'

7. Contudo, na assentada em que se apreciou a matéria, no item respectivo da Decisão que foi aprovada pelo Plenário, o Ministro Adylson Motta ficou vencido diante de voto revisor apresentado pelo Ministro Humberto Souto, no sentido de se aguardar os resultados de estudos acerca das atribuições do Escritório Financeiro de Nova Iorque, para que então o Tribunal pudesse deliberar com mais dados sobre a situação. Ao apreciar os referidos estudos, contudo, no âmbito do TC nº 016.413/2001-0 (julgado por meio da Relação 12/2002 – Gab. Min. Adylson Motta, Segunda Câmara, Ata 08/2002, Sessão de 14/03/2002), a matéria específica da inclusão dos postos no SIAFI não voltou a ser abordada.

8. Tampouco há referência acerca do cumprimento ou de apresentação de justificativas concernentes ao teor dessa determinação nos recentes trabalhos de monitoramento conduzidos pela 3ª Secex no âmbito do TC nº 019.194/2004-0. Saliento que esse processo de monitoramento encontra-se sob a minha relatoria e nele são examinados os resultados de auditoria operacional realizada na Secretaria de Estado das Relações Exteriores – MRE, que, por sua vez, teve por objeto aferir a efetiva adoção, pelas unidades do MRE, das determinações e recomendações emanadas do TCU nos últimos anos, bem como seus efeitos sobre a modernização de rotinas, simplificação e racionalização voltadas para a eficiência e eficácia administrativa da atuação institucional do MRE.

9. Diante dessas circunstâncias, considero oportuno que o Tribunal fixe prazo para que o Ministério das Relações Exteriores encaminhe informações sobre os procedimentos já adotados, ou em adoção, voltados para a inclusão dos postos diplomáticos no exterior no SIAFI."

4. Observo que, embora seja longo o tempo decorrido desde a primeira manifestação deste Tribunal, no sentido de conferir maior transparência e controle das despesas das unidades do MRE pelo mundo, com a inclusão delas no SIAFI, até o momento não foi adotada nenhuma providência concreta por parte do Ministério nesse intuito.

5. A pretexto de dar cumprimento ao item 9.2 do Acórdão nº 780/2005 – Primeira Câmara, o Ministério das Relações Exteriores, por intermédio do Secretário de Controle Interno, limitou-se a encaminhar ao TCU manifestação intitulada "A Siafização da Rede de Unidades Gestoras Responsáveis (fls. 22/33)", documento esse que já havia sido encaminhado ao Tribunal em 1999.

6. Citado documento enumera uma série de dificuldades técnicas e operacionais para implementar a cogitada "siafização".

7. Ao analisar os empecilhos indicados pelo MRE, a equipe técnica da 3ª Secex tomou a louvável iniciativa de realizar uma reunião – e por isso merece os devidos elogios – com técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão gestor do SIAFI, e representantes do Ministério, com o objetivo de avaliar a viabilidade técnica de se promover a inclusão dos postos diplomáticos no sistema.

8. Profícua revelou-se a reunião, ocorrida em 9 de novembro do ano passado.

9. Dos resultados da reunião, foi permitido à equipe de fiscalização do TCU concluir que praticamente todos os argumentos apresentados pelo MRE em 1999 estão atualmente superados na maioria dos postos diplomáticos, sejam os de ordem tecnológica de acesso ao SIAFI, sejam os relativos à alegada carência e/ou falta de treinamento de pessoal para fins de operacionalização do sistema. Eventuais dificuldades remanescentes poderiam ser contornadas, segundo a avaliação da STN, que, inclusive, mostra interesse em que as despesas dos postos no exterior sejam contabilizadas no SIAFI e dispõe-se, na qualidade de gestora do sistema, a buscar os meios necessários para efetivar a "siafização" dos postos.

10. Objetivando melhor compreensão da matéria, julgo pertinente transcrever a parte da análise da unidade técnica em que são abordadas as estratégias técnicas discutidas na reunião, objetivando superar as dificuldades argumentadas pelo MRE:

"*Conforme entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, a implantação do SIAFI proporcionaria mecanismos de registro tempestivo na medida em que diminuiria a distância entre o gasto real e a informação gerencial, fornecendo meios para agilizar a programação orçamentária financeira, bem como proporcionando transparência e detalhamento dos gastos realizados no exterior.*

A STN esclareceu que atualmente não há grandes problemas para acesso ao sistema. O site do Ministério da Fazenda fornece links com instrução de acesso via WEB. Ou seja, por meio de equipamentos com configurações bastante usuais (sistema operacional Windows 95, 98, Me, 2000, Unix ou Linux) que possuam conexão via internet é possível acessar o sistema. O site do Ministério da Fazenda é o http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index_acesso.asp *e o link é 'Instruções de Acesso via WEB.' (anexo III).*

Os argumentos apresentados no estudo encaminhado pelo Ministério das Relações Exteriores ao Tribunal de Contas da União sobre a 'Siafização' dos postos diplomáticos, no que tange às dificuldades tecnológicas de acesso, podem ser considerados atualmente superados na maioria dos postos. Além disso, não seria necessário a aquisição de novos equipamentos com configuração mínima para a operação do SIAFI, tendo em vista que, conforme informação da Divisão de Informática do MRE, todos os postos diplomáticos são dotados de equipamento de informática e em sua maioria com conexão à internet.

Outro óbice à implementação do SIAFI, contido no estudo, seria relativo à carência de pessoal qualificado para proceder à operacionalização do sistema. No que tange à essa limitação, a STN informou que o site do Ministério da Fazenda também fornece uma escola virtual denominada Centro de Treinamento Virtual SIAFI – CTVS (Anexo IV). Além disso, a Secretaria colocou-se a disposição para montar um curso específico para o Ministério das Relações Exteriores que atenda suas peculiaridades.

No que tange à alegação relativa a inviabilidade de utilização plena do SIAFI pela impossibilidade de conexão à rede bancária estrangeira, com a qual os postos operam, observa-se que, conforme informação da Coordenação de Orçamento e Finanças do MRE, atualmente, grande parte dos postos operam com o Banco do Brasil. Além disso, existe um projeto sendo desenvolvido no âmbito da STN que visa a criação de uma conta única no exterior. Faz parte ainda do projeto a possibilidade do SIAFI vir a contabilizar a execução orçamentária e financeira em 4 moedas – Real, Dólar, Euro e Ien.

Em relação à alegada diferença de fuso horário, a STN informou que o sistema permanece fora do ar pelo período de 8 horas, já que seu funcionamento é de 7:30h às 23:00h. Com relação a essa limitação, em casos excepcionais, deverá o MRE construir uma solução juntamente com a STN."

11. Outro ponto levantado pelo MRE – e devidamente rebatido pela equipe de monitoramento – concerne à alegação de que a "siafização" dos postos os transformaria em unidades gestoras sujeitas à prestação de contas individuais ao TCU. Ora, quem define a obrigatoriedade de apresentação de contas anuais é o próprio Tribunal, e não a natureza da unidade, nos termos da Instrução Normativa-TCU nº 47, de 2004. Assim, não é a adesão ao SIAFI que redundará na necessidade dos postos elaborarem processos de contas individualizados a serem submetidos ao TCU.

12. Diante desse quadro bem delineado a partir do trabalho da equipe da 3ª Secex, convenço-me de que se mostra evidenciada a necessidade e a viabilidade técnica e operacional da inclusão dos postos diplomáticos no SIAFI, razão pela qual estou formulando, na proposta de acórdão que submeterei ao final a este Plenário, determinação para que o MRE, em prazo certo, adote as providências necessárias para a implementação da cogitada medida.

13. Inquestionáveis, também, a conveniência e oportunidade de tal solução, que propiciará a desejável transparência no detalhamento das despesas dessas unidades, permitindo aos órgãos de controle, como maior facilidade e rapidez, bem assim ao contribuinte, ter uma percepção exata do emprego dos recursos públicos por parte dos postos diplomáticos no exterior.

14. Além do mais, a adesão dos postos ao SIAFI certamente trará, com o tempo, benefícios para o próprio MRE, conforme anota a equipe de fiscalização em sua conclusão, pois propiciará a simplificação da escrituração contábil, a agilização da programação financeira, além de representar uma fonte segura e tempestiva de informações gerenciais.

15. O reclamo social para a buscada transparência orçamentária e financeira das unidades do MRE no exterior encontrou, inclusive, ressonância na Casa Legislativa representante do povo, a Câmara dos Deputados.

16. O Projeto de Lei Complementar nº 269, de 2005, de autoria do Deputado Neuton Lima, cuja cópia fiz juntar às fls. 100/103 dos autos, tenciona incluir parágrafo ao art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, dispondo que os postos diplomáticos no exterior "*terão sua execução orçamentária e movimentação financeira registradas no sistema informatizado de administração financeira do Governo Federal*."

17. Em sua justificativa, assinala o nobre proponente:

"*O presente Projeto de Lei Complementar visa a reforçar a transparência da gestão fiscal e o aprimoramento dos instrumentos de escrituração das contas públicas, no que diz respeito aos postos diplomáticos localizados no exterior, os quais, ainda hoje, não estão devidamente inseridos nos mecanismos contábeis e financeiros da União.*

Segundo tem sido recentemente divulgado, o Tribunal de Contas da União constatou a realização de elevados gastos pelos postos diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores, os quais teriam atingido, apenas no Escritório Financeiro de Nova Iorque, o montante de R$ 820 milhões, no exercício de 2004." [despesas de custeio dos 168 postos diplomáticos e consulares no exterior].

18. Entretanto, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, ao acompanhar voto do Relator, Deputado André Zacharow, decidiu pela rejeição do projeto. De se notar que, durante a tramitação da proposta na referida Comissão, o MRE, em notável empenho junto à Comissão, ofereceu comentários sobre a matéria (fls. 35/41), em mais um exemplo de sua resistência à "siafização" dos postos, repisando os argumentos já rebatidos no âmbito do presente processo.

19. Pertinente registrar que um dos fundamentos invocados pelo relator na mencionada Comissão, sensível à manifestação do Ministério, foi a informação de que o registro efetuado centralizadamente pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque - EFNY, ao executar, no SIAFI, a despesa do MRE no exterior, já atenderia as exigências da área de controle e de transparência do gasto público. Demonstra a equipe técnica, contudo, que é equivocada essa informação.

20. Consultando o SIAFI (telas impressas às fls. 66/70), restou constatado que não existe detalhamento necessário à percepção do destino da despesa por posto, mas apenas o registro em grandes agregados. Os lançamentos realizados pelo EFNY são realizados por região geográfica e na maioria das vezes, apenas com a rubrica "Abdjan e Outros". Dessa forma, fica comprometida a desejável transparência das despesas.

21. Não considero que a previsão legal seja imprescindível para obrigar o MRE a realizar a inclusão das missões diplomáticas e os consulados no sistema. Essa providência pode ser provocada por decisão desta Corte de Contas, caso venha o Plenário a assim entender, expedindo-se nova determinação ao Ministério nesse sentido, como de fato já foi feito há mais de dez anos.

22. Mas é óbvio que, com certeza, mais facilmente restará vencida a reticência do MRE em realizar a "siafização" de seus postos caso venha a ser aprovado o projeto de lei em comento. Tal norma, portanto, será muito bem-vinda ao ordenamento jurídico.

23. Por isso, revela-se conveniente, se assim restar acatado pelo Plenário, encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo, bem como o relatório e voto por mim formulados, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, onde tramita atualmente o PLC nº 269/2005, para conhecimento do entendimento do TCU sobre o tema.

24. Em linha de concordância com a unidade técnica, considero razoável que o ingresso das unidades no sistema deva ocorrer de forma paulatina, segundo as condições operacionais do MRE, exigindo-se preferência para aquelas que mostrem expressiva dotação orçamentária (acima de um milhão de dólares). Discordo, contudo, com relação aos critérios técnicos sugeridos, quais sejam os tipos de equipamento de informática e a qualificação do quadro de pessoal disponível nos postos, os quais poderão ser melhor definidos pelo próprio Ministério, de acordo com a disponibilidade de recursos materiais e humanos, mediante a elaboração de plano de ação a ser encaminhado para conhecimento do TCU.

25. Também penso adequado determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de gestora do SIAFI, que preste todo o apoio necessário ao MRE no processo de "siafização".

26. A segunda questão tratada no monitoramento sob apreciação refere-se à renda consular.

27. Aprecia-se, nesse ponto, o exame realizado pela 3ª Secex acerca da viabilidade ou não de se realizar a retenção mensal de renda nos postos diplomáticos, em razão das argumentações trazidas pelo Itamaraty em cumprimento ao item 8.3 da Decisão nº 426/2001-Plenário.

28. A análise empreendida pela unidade técnica revela que os custos médios de transferências das rendas consulares representam apenas 0,07% do montante arrecadado, concluindo que a retenção da renda consular pelos postos não representaria efetiva economia nos gastos bancários, se comparada com o risco que o fato poderia representar para os controles dos recursos financeiros em questão. Assim, mostra-se, na minha concepção, adequada a proposta de que o MRE analise a possibilidade de efetuar a retenção apenas nos postos diplomáticos que possuem altos gastos com tarifas bancárias para a realização das transferências para o EFNY.

Ante o exposto, concordando com a análise e a conclusão da unidade técnica, mas divergindo parcialmente das propostas, VOTO por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 347/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-020.355/2005-3
2. Grupo II, Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Unidade: Ministério das Relações Exteriores - MRE
4. Responsável: Celso Luiz Nunes Amorim
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 3º Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre monitoramento empreendido pela 3ª Secex, com a finalidade de verificar o cumprimento do item 9.2 do Acórdão nº 780/2005-Primeira Câmara e do item 9.3 do Acórdão nº 444/2005-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Ministério das Relações Exteriores – MRE, que:

9.1.1. adote as providências necessárias no intuito de que todas suas unidades diplomáticas no exterior sejam interligadas ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, para fins de registro individualizado das execuções orçamentárias e movimentações financeiras, atendendo ao seguinte:

9.1.1.1. elaboração, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, com remessa a este Tribunal, de plano de ação para a implementação paulatina da medida acima determinada, buscando, junto à Secretaria do Tesouro Nacional, a superação de possíveis dificuldades técnico-operacionais;

9.1.1.2. conferir prioridade, objetivando o efetivo ingresso no sistema, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, de todas as unidades no exterior com movimentação financeira anual acima de US$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares norte-americanos);

9.1.1.3. cuidar para que haja, no mesmo prazo acima fixado, pelo menos uma unidade de cada continente integrada ao sistema, para fins de referência para a região, independentemente do montante da movimentação financeira anual;

9.1.2. avalie a viabilidade de autorizar a retenção mensal de parte ou da totalidade da renda consular dos postos diplomáticos que possuam expressivo gasto com tarifas bancárias, enviando os resultados a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias;

9.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que apoie o Ministério das Relações Exteriores na superação de possíveis dificuldades técnico-operacionais para o ingresso, no SIAFI, das unidades diplomáticas no exterior;

9.3. dar conhecimento do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o integram:

9.3.1. ao Ministério das Relações Exteriores – MRE;

9.3.2. à Secretaria do Tesouro Nacional – STN;

9.3.3. à Controladoria-Geral da União – CGU;

9.3.4. às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

9.3.5. à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, a fim de dar conhecimento do entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da matéria discutida no Projeto de Lei Complementar nº 269, de 2005, de autoria do Deputado Neuton Lima, ora em tramitação na referida Comissão;

9.4. determinar à 3ª Secex que monitore o cumprimento, por parte do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria do Tesouro Nacional, das determinações constantes deste Acórdão;

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0347-11/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Vice-Presidente, no exercício da Presidência	VALMIR CAMPELO Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 003.859/2004-8 (com 2 volumes e 3 anexos)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2004)
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
Responsáveis: José Elias Miziara Neto e Planex S/A – Consultoria de Planejamento e Execução
Interessado: Congresso Nacional
Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947) e Patrícia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459).

Sumário: Fiscobras 2004. Obras relativas ao programa de trabalho PT 26.782.0230.1304.0101 - Adequação de Trechos Rodoviários na BR-050/MG, na divisa dos Estados de Goiás e São Paulo. Apreciação da manifestação trazida pela empresa interessada, em cotejo com as razões de justificativa do responsável, em conformidade com o determinado pelo Acórdão nº 1.554/2005-TCU-Plenário. Rejeição das razões de justificativa. Pagamento de serviços realizados pela empresa interessada sem amparo contratual. Impossibilidade de enriquecimento sem causa do Estado. Pagamento devido e considerado adequado. Aplicação de multa ao responsável. Autorização para cobrança judicial da dívida. Ciência. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria nas obras de Adequação de Trechos Rodoviários na BR-050/MG, na divisa dos Estados de Goiás e São Paulo, PT 26.782.0230.1304.0101.

2. O presente feito já foi trazido à apreciação deste Plenário em três oportunidades.

3. Na primeira delas, por meio do Acórdão nº 826/2004, Sessão de 30/06/2004, foi determinada a audiência de diversos responsáveis.

4. Em Sessão de 1/12/2004, após análise das razões de justificativas, foi proferido o Acórdão nº 1.930/2004, sob o voto condutor do relator original do feito à época, Ministro Adylson Motta, com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Elias Miziara Neto, Coordenador-Geral de Construção Rodoviária do DNIT, aplicando-lhe, por conseguinte, a multa prevista no inciso III do art. 58, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o inciso III, do art. 268, do Regimento Interno desta Corte de Contas, no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais) em virtude de pagamento indevido de medições referentes a serviços de supervisão não prestados, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.3. acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Maurício Hasenclever Borges, Genésio Bernardino de Souza, José Elcio Santos Monteze, Ricardo José Santa Cecília Corrêa e parcialmente as da empresa Delta Construções S A;

9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT que:

9.4.1. averigúe as reais causas da degradação da obra, especialmente a grande erosão ocorrida na altura da estaca 1259, se por má execução dos serviços pela contratada ou por conjugação das intempéries com as paralisações decorrentes de falta de pagamentos do DNIT, a fim de que, se necessário, utilize dos meios legais para impelir a empresa a refazer os serviços considerados de má qualidade que geraram prejuízo à obra, sob pena de aplicação da sanção de multa à contratada, na forma do art.87, II, da Lei nº 8.666/93;

9.4.2. desconte de futuros pagamentos os valores correspondentes às medições de número 8 e 9, do contrato UT6-0018/02, referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2004, correspondentes, respectivamente, a R$ 72.517,05 e R$ 80.079,55, abatendo desse total o valor obtido por estimativa do setor de licitações do DNIT, do preço-base para contratação de Projeto Executivo equivalente ao executado, de lançamento de nova pista em duplicação de 5,5 km de extensão, cobrando o valor líquido do Consórcio Supervisor Planex/Figueiredo Ferraz, inclusive retendo garantias contratuais e medições; e

9.5. comunicar ao Congresso Nacional que as falhas verificadas nestes autos não determinam a rescisão de nenhum contrato e tampouco a suspensão das obras de duplicação da BR-050/MG.

5. Entretanto, ao examinar pedidos de reexame interpostos pelo responsável apenado e pela empresa Planex S/A – Consultoria de Plenejamento e Execução, o Colegiado, aderindo ao Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerou ter havido constrição ao direito da empresa, sem que a mesma tenha sido previamente chamada ao processo. Em razão dos atos imputados ao Sr. José Elias Miziara Neto referirem-se à matéria também afeta à Planex S/A, o Acórdão nº 1.554/2005-TCU-Plenário reformou a deliberação acima transcrita, nos moldes adiante transcritos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48, parágrafo único, c/c o 33 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Planex S/A - Consultoria de Planejamento e Execução, e José Elias Miziara Neto;

9.2. declarar insubsistentes os subitens 9.1, 9.2 e 9.4.2 do Acórdão 1930/2004 - Plenário - TCU;

9.3. restituir os autos ao Relator a quo a fim de que seja franqueada oportunidade à empresa Planex S/A - Consultoria de Planejamento e Execução, para, querendo, manifestar-se acerca das seguintes irregularidades:

9.3.1. realização de medições e recebimento de pagamentos indevidos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT -, à conta do Contrato de Supervisão nº UT-06-0018/02-00, relativos aos meses de janeiro e fevereiro de 2004, período em que as obras a serem supervisionadas encontravam-se paralisadas;

9.3.2. desvirtuamento do objeto do Contrato de Supervisão nº UT-06-0018/02-00, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2004, o qual foi utilizado para a prestação de serviços de revisão de projeto de adequação rodoviária no trecho entre os km 147 e 152 da BR-050/MG;

9.4. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes.

6. Com a ascensão do relator original, Ministro Adylson Motta, à Presidência desta Corte de Contas, coube-me prosseguir na condução dos autos.

7. Exarei, então, em 21 de novembro de 2005, despacho objetivando regularizar a ordem processual, em razão do deliberado pelo Plenário no último Acórdão proferido. Eis o conteúdo do referido despacho:

Em razão do deliberado pelo Plenário por meio do Acórdão nº 1.554/2005, em Sessão de 5/10/2005 (fl. 90, Anexo 1), determino que se promova a oitiva da empresa Planex S/A – Consultoria de Planejamento e Execução para que, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, manifeste-se acerca das seguintes irregularidades apontadas no Contrato de Supervisão UT-06-0018/02-00, celebrado com o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT:

a) realização de medições e recebimento de pagamentos indevidos relativos aos meses de janeiro e fevereiro de 2004, período em que as obras supervisionadas encontravam-se paralisadas;

b) desvirtuamento do objeto do contrato, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2004, o qual foi utilizado para a prestação de serviços de revisão de projeto de adequação rodoviária no trecho entre os km 147 e 152 da BR-050/MG.

A Secex-MG, ao realizar a análise das manifestações a serem apresentadas pela empresa interessada deverá:

a) cotejá-las com as razões de justificativas já apresentadas pelo Sr. José Elias Miziara Neto, Coordenador-Geral de Construção Rodoviária do DNTI à época dos fatos;

b) formular as propostas de encaminhamento pertinentes em decorrência do exame das respostas do responsável e da empresa interessada, levando em conta, na eventual conclusão pela necessidade de ressarcimento de valores ao erário, a fase atual do contrato em referência.

À Secex-MG, para as providências a seu cargo.

8. Em cumprimento ao transcrito despacho, a Secex-MG analisou as alegações trazidas pela empresa, juntadas às fls. 563/575, bem como cotejou-as com as razões de justificativas do Sr. José Elias Miziara Neto, lançando a instrução de fls. 576/582, da lavra do ACE Rodrigo Fontes, a qual passo a incorporar a este Relatório:

"*ESCLARECIMENTOS DA EMPRESA*

8. Depois de repisar os fatos processuais que culminaram no Pedido de Reexame interposto pela empresa, propõe-se a interessada a reiterar os esclarecimentos apresentados no bojo daquele recurso, visando demonstrar a legalidade dos atos praticados no âmbito do citado contrato. Pugna a empresa pela regularidade da revisão do projeto, vez que foi o DNIT que determinou ao consórcio supervisor a alteração do Projeto de Duplicação da rodovia. Em face de tal determinação, não restou ao consórcio outra alternativa senão atendê-la prontamente, sob pena de ter o contrato rescindido. Além disso, os projetos executivos originais da obra haviam sido elaborados pelas empresas que compõem o consórcio supervisor, pelo que este tinha plena capacidade de atender a determinação do DNIT.

9. Diante dessa situação, junta a empresa decisão deste Tribunal, que aceitou pagamento à empresa supervisora em período em que não havia obra, mas 'serviços de levantamento de dados para elaboração de relatório de revisão, remedição de todos os serviços executados e análise de todos os ensaios de controle tecnológico dos serviços' (Acórdão 296/2004). Nesse sentido, assevera a empresa, às fls.569, que 'as medições efetuadas nos meses de janeiro e fevereiro de 2004, em que pese não ter havido execução de obra e tampouco supervisão, tiveram como objetivo remunerar a empresa pelos recursos humanos e materiais de fato alocados, no campo, para elaboração da Revisão do projeto em fase de obras determinada pelo DNIT'. Assim, afirma que, como o valor das medições é muito menor que o valor calculado pelo DNIT, para contratação de um novo projeto, a empresa pleiteia o pagamento dessa diferença. Por fim, a fim de defender a qualidade do serviço realizado, afirma que todas as alterações empreendidas no projeto, as quais reitera serem antieconômicas, são fruto da atribuição pelo IBAMA de

valor ambiental maior a uma parte da vereda do que a outra, ou ao cerrado remanescente em detrimento de uma vereda.

10. Análise: Quanto ao primeiro item solicitado pelo Ministro-Relator (realização das medições indevidas), a empresa confirma e reitera, conforme trecho reproduzido acima. Quanto ao segundo item (desvirtuamento do contrato), a empresa também o confirma, atribuindo sua iniciativa ao próprio DNIT. Conquanto não reste dúvida que esse ato ilegítimo foi praticado por iniciativa do órgão, tanto que o responsável por ele foi ouvido por isso, também resta caracterizado o desvirtuamento do contrato de supervisão, em sua essência. Assim, observa-se na própria jurisprudência aduzida, que aquela empresa supervisora foi remunerada por serviços típicos da atividade de supervisão, em completo contraste com o feito aqui tratado.

11. No sentido de iluminar o fulcro da matéria, curial a bem lançada instrução da SERUR, às fls.79/80 do Anexo I, aliás também reproduzida nos esclarecimentos prestados pela empresa, na qual se apreende claramente:

'24. A empresa deveria ser remunerada pela execução dos serviços de supervisão da obra. Se ela desenvolveu outras espécies de tarefas, esses serviços deveriam ser objeto de um novo contrato, específico para as atividades desenvolvidas. ***O pagamento dos serviços de alteração do projeto executivo por meio de contrato destinado à supervisão da obra gerou situação irregular, pois criou-se a possibilidade da não correspondência entre o custo dos serviços licitados e as tarefas executadas****.*

24.1 Alinhamo-nos, portanto, ao entendimento da Unidade Técnica no sentido de haver uma correspondência muito íntima entre a execução da obra e os serviços de supervisão. Se a obra não estava em andamento, não houve a realização da supervisão. Portanto, não deveria ter havido pagamento por meio de um contrato firmado com tal propósito.'(grifo nosso)

12. Isto posto, cristalina a irregularidade da situação, e esta é a questão principal, sendo tudo o mais acessório. Assim, a tentativa de justificar a confecção de novo projeto em sede contratual de supervisão seria intentar que um erro justificasse o outro. Conforme veremos adiante, na análise da resposta do responsável, os motivos que levaram o DNIT a tomar essa atitude não a justificam absolutamente, ao reverso, a agravam, pois configuram mazelas administrativas que denotam má gestão da coisa pública.

13. Quanto aos demais pleitos da empresa, referentes ao custo e a qualidade do projeto de duplicação confeccionado, merecem alguns comentários. No tocante à qualidade do trabalho empreendido pelo consórcio supervisor, lembramos que, já na instrução de fls.472/482, afirmávamos a competência técnica indiscutível das empresas constituintes do consórcio, tanto por seu histórico de serviços prestados, como pelo fato de terem ambas elaborado os projetos executivos dos dois trechos de duplicação. E ainda, no âmago da necessidade de refazimento dos ditos projeto, pela valorização subjetiva praticada pelo IBAMA entre bens suscetíveis de proteção, concordamos que a melhor solução seria a manutenção da construção da pista nova conforme o projeto original, vez que muito mais econômica, segura e racional, além de causar menor influência sobre a Área de Preservação Permanente (APP), onde estão as veredas, e não abranger a área de cerrado remanescente, que por não ser propriedade pública, acabaria sendo desmatada por seus ocupantes e lindeiros, como de fato o foi. Diante desse desmatamento, impõe-se até a avaliação da real necessidade, nos dias de hoje, de se seguir o novo projeto e não se retomar o antigo traçado.

14. Já o valor do projeto produzido, que a empresa até pensa em pleitear sua diferença a maior, merece alguns reparos. Em primeiro lugar, reconhecemos que a solução anteriormente proposta, do próprio DNIT avaliar o preço de uma licitação para tanto, foi infeliz. A uma, porque não reflete as especificidades da obra, verbi gratia, o exemplo oferecido pela empresa como comparação que é o da duplicação da BR-101 (a 'Rodovia Litorânea'), em trecho de planície costeira, que em nada se assemelha ao planalto basáltico do Triângulo Mineiro, onde se localiza a BR-050. A duas, porque também não leva em conta as particularidades das empresas do consórcio terem elaborado os projetos originais, ou seja, não incorreram nas despesas de montagem de escritório, levantamento da topografia, reconhecimento do trecho; e exercerem a supervisão das obras, ou seja, não incorreram em despesas de aluguel de veículos e contratação de pessoal técnico, posto que estes já estavam ali disponíveis. Portanto, conforme pugnado pela empresa, para se superar o problema do locupletamento, já apontado em nossa instrução retrocitada, dever-se-á ressarcir o consórcio 'pelos recursos humanos e materiais de fato alocados, no campo, para elaboração da Revisão do projeto em fase de obras determinada pelo DNIT'.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO RESPONSÁVEL

15. Retomamos aqui a análise da resposta do responsável pelo ato ilegítimo praticado, à luz dos esclarecimentos prestados pela empresa, bem como pelas determinações de cotejo do Despacho do Ministro-Relator. Inicialmente, lembramos que o responsável ofereceu resposta porque foi ouvido pela seguinte irregularidade, assim disposta no ofício da audiência:

***Irregularidade:** 'Ter autorizado, em 07/01/2004, a continuação das medições do Consórcio Planex/Figueiredo Ferraz, Contrato UT-06-0018/02, nos meses de janeiro e fevereiro de 2004, para execução de revisão de projeto, entre os km 147 e 152 da BR-050, tendo em vista que as obras sob supervisão dessa empresa encontravam-se paralisadas nesse período';*

<u>16. Razões de justificativas do Sr. José Elias Miziara Neto - Coordenador-Geral de Construção Rodoviária/DIT do DNIT (fls. 394/414)</u>:

17. Alega o responsável que havia a necessidade de se atenderem as condicionantes impostas pelo IBAMA para a revalidação da Licença de Instalação n.º 172/2002. Assim, era necessária a elaboração de uma revisão de projeto, de forma que foi realizada reunião na Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental, na qual foi decidida a realização de vistoria no trecho e a não realização de obras até que os estudos de revisão de projeto fossem concluídos. Argumenta, adiante, que a natureza dos serviços de supervisão abrange a habilitação ambiental das empresas supervisionadas. Os estudos de revisão de projeto abrangeram o trecho do km 140 ao 164,7, verificando-se que seria necessária alteração da pista nova apenas entre os km 147,7 e 153,2. Assevera que, no Ofício n.º 460/2002, foi condicionada a renovação da licença à mudança do projeto original (fl. 410). Por fim, afirma o responsável que a possibilidade de pagamento das medições de números 8 e 9 foi verificada junto à Auditoria Interna do DNIT, que deu parecer favorável (fls. 414).

18. <u>Análise</u>: Inicialmente, verificamos da leitura do citado Ofício n.º 460/2002, de 15 de outubro de 2002, da Coordenadoria Geral de Licenciamento Ambiental do IBAMA, endereçado ao DNIT, que este último não adotou, tempestivamente e com o cuidado que se exigiria no caso, o Sistema de Supervisão Ambiental, previsto na Licença de Instalação da obra, datada de 25/03/2002 (fl. 09). Nas condicionantes nela previstas (fl. 411) constava o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para os estudo de viabilidade de alteração de traçado nos trechos em que haveria interceptação de veredas, bem como o não início das obras naqueles trechos, até a conclusão dos estudos acima citados. Ocorre que, cerca de 6 (seis) meses depois de expirado o prazo, o DNIT não havia adotado os procedimentos previstos na Licença de Instalação. Ou seja, como sói acontecer, o DNIT quis agir, a posteriori, com pressa, para repor o tempo perdido. Como restou configurado na própria defesa, <u>o DNIT incumbiu à Supervisora a confecção de Projeto de Engenharia Rodoviária</u> que contemplasse as exigências do IBAMA, qual seja, a de lançar a nova pista a ser construída no lado oposto ao previsto primitivamente no Projeto Executivo original.

19. No entanto, nas especificações constantes do Termo de Referência – Anexo III do Edital 0387/00-06 (licitação para contratação dos serviços de supervisão), às fls.405/408, não está prevista a responsabilidade ou atribuição da Supervisora confeccionar qualquer tipo de projeto. O que é, em si, óbvio, pois é atividade completamente desafeta à natureza do serviço de supervisão, que é o de acompanhar, fiscalizar e medir a execução da obra contratada, em confronto com o projeto definido. Tal interligação entre supervisão e obra é tão íntima que as próprias atividades de supervisão são remuneradas em cima do decorrer físico da própria obra. Isto posto, absurda é a medição de serviços de supervisão durante a paralisação da obra: simplesmente porque não há o que supervisionar. Isto é de meridiana clareza, e não há como fugir desta realidade.

20. A questão da atribuição pela realização de novo projeto que atendesse às exigências do IBAMA nos remete a casualidade do projeto executivo, que locou a nova pista aterrando corpos d'água (veredas). A responsabilidade por sua alteração, ante fato superveniente, é do contratante do projeto, ou seja, do DNIT. Passa-se novamente ao pantanoso campo das adaptações de projeto, nunca fundadas em intervenções do órgão contratante, o que bem dá mostra do grau de autonomia com que se tocou as obras. Nem parece que o DNIT é o contratante, interposta pessoa da Administração Pública, dotada de vontade, que deveria comandar e orientar os trabalhos, segundo rigoroso planejamento físico-financeiro. No caso, o DNIT, ao invés de contratar uma empresa de projetos para confeccionar a Revisão do Projeto Executivo, para os 5,5 km (entre os km 147,7 e 153,2), o órgão simplesmente incumbiu a supervisora de fazê-lo, ao arrepio de suas atribuições e desfigurando o contrato de supervisão, e ficou tudo por isso mesmo. A bem da verdade, as empresas participantes do consórcio são também projetistas

(tanto que elaboraram os projetos executivos originais da obra), e é óbvio que detinham capacidade de fazer um projeto dessa pequena monta. Mas isto deveria ser feito dentro de procedimento de revisão de projeto, no qual empresa contratada para esse especial fim fizesse um trabalho preciso, em sede de procedimento de revisão de projeto em fase de obras, que poderia indicar a alteração, para maior ou menor, dos quantitativos e custos totais de serviços de engenharia.

21. Alegou também o responsável que o pagamento das medições teria sido autorizado por parecer da Auditoria Interna do DNIT, que havia entendido serem corretos esses procedimentos. Compulsando a própria defesa apresentada, verificamos, às fls.412, que a Auditoria Interna daquele órgão, em que pese detectar irregularidade na atuação da supervisora (ausência de canteiro de obra instalado no trecho), autorizou, diante da retomada das obras em agosto de 2003, o pagamento dos serviços de supervisão referentes aos meses de dezembro de 2002; outubro, novembro e dezembro de 2003 (grifamos). Contudo, ***o feito de que aqui se trata são as medições de janeiro e fevereiro de 2004, que, por evidente, não foram autorizadas pela Auditoria Interna****. Em outro expediente manuscrito, às fls.414, o Chefe da AUDINT informa que 'estando em plena regularidade a execução das obras, ..., e as atividades da Supervisora, ..., e sendo todos os serviços devidamente atestados pelas autoridades competentes, esta AUDINT nada tem a obstar quanto a continuidade dos devidos pagamentos à Supervisora na forma contratual'. Ou seja, considerando a existência de obra, a AUDINT considerou regular a retomada dos pagamentos a Supervisora. Note-se que, em momento algum, a AUDINT recomendou o pagamento das medições de janeiro e fevereiro de 2004, referentes a meses em que não houve obra. Portanto, em absoluto pode-se considerar regular o pagamento das citadas medições, em meses sem obra, ainda que a título de confecção de projeto. Com efeito, somos pela apenação dessa conduta ilegítima com a cominação de multa ao responsável*

22. Nesse sentido, imperioso se faz, à luz dos Princípios Gerais da Administração Pública, insculpidos na lex legum, mormente em seu art. 37, constatar que a relação contratual do DNIT com a Supervisora das obras da BR-050 está abalada por violação legal e regulamentar cristalina e indeclinável, que recomenda, ante todos os juízos de preservação do interesse público, a glosa dos valores pagos indevidamente nesse infeliz liame. Não prospera em absoluto a justificativa apresentada pelo responsável, vez que, pura e simplesmente, desconhece a obrigação da entidade em promover contratação específica para confecção de Revisão de Projeto Executivo. No entanto, tal não ocorreu. Preferiu a entidade recorrer ao expediente de incumbir à Supervisora o novo projeto, ainda que de pequeno vulto, ignorando cumprimento de obrigação de contratar projetista específica. Ao reverso, o DNIT recebeu o projeto da Supervisora, mas não havia como remunerá-la, já que não era serviço previsto no contrato. Assim, atesta medições de supervisão enquanto a obra de duplicação estava paralisada; ao passo, que, enquanto tinha havido obra, houve supervisão, pela qual a supervisora já tinha sido paga. Tal procedimento beira ao pouco caso com a Administração e suas instâncias de controle, por supor que ninguém, fora do círculo de agentes públicos que a acobertaram, iria detectar fraude tão visível. Novamente, ressaltamos a atuação tempestiva do Tribunal como fundamental no impedimento dessa sangria de recursos públicos. A atitude da Coordenação-Geral de Construção do DNIT assume, assim , contornos de tentativa frustrada de superfaturamento, o que, por óbvio, é irregular. Inafastável é, ao nosso ver, a imperiosidade da glosa das medições pagas de janeiro e fevereiro de 2004.

23. Conquanto não tenha restado dúvida da irregularidade do pagamento das citadas medições, outra questão se nos impõe, decorrente da efetiva execução do novo projeto pela empresa supervisora: o do locupletamento do Estado. Por óbvio, não pode o ente estatal se beneficiar do labor desenvolvido pela empresa supervisora, fazendo às vezes, ainda que irregularmente, de empresa projetista. Não se discute o fato de que o projeto foi confeccionado, e de que a supervisora deve ser remunerada por tal mister. Buscando um entendimento mais equânime da questão, e levando em consideração tanto o interesse público, quanto o privado, somos pelo saneamento da irregularidade, a partir da própria relação contratual existente, senão vejamos. Em primeiro lugar, somos pela glosa dos valores correspondentes às medições de número 8 e 9, do contrato UT6-0018/02, referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2004, correspondentes, respectivamente a R$ 72.517,05 e R$ 80.079,55 (in fls.24/25), pelos motivos já expostos. Em segundo lugar, conforme pugnado pela empresa, somos pela comprovação, pelo consórcio supervisor, dos recursos humanos e materiais de fato alocados, no campo, para elaboração da Revisão do projeto em fase de obras determinada pelo DNIT, de lançamento de nova pista em duplicação de 5,5 km de extensão, o qual certamente será inferior ao somatório das duas medições. Obtido e confirmado

esse valor, subtraia-se o mesmo do total a ser glosado, referente às duas medições, cobrando-se o valor líquido do consórcio supervisor Planex/Figueiredo Ferraz.

CONCLUSÕES

*24. Portanto, por todo o escandido sobre essa questão, propomos **sejam rejeitadas as razões de justificativas** apresentadas pelo responsável Sr. José Elias Miziara Neto, aplicando-se-lhe a multa do art. 58, III, da Lei n.º 8.443/92, por ato de gestão ilegítimo. No mesmo diapasão, propomos seja formulada determinação ao DNIT – Direção Geral, no sentido de que glose os pagamentos dos valores correspondentes às medições de número 8 e 9, do contrato UT6-0018/02, referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2004, correspondentes, respectivamente a R$ 72.517,05 e R$ 80.079,55; abatendo-se desse total o valor obtido pela comprovação, pelo consórcio supervisor, dos recursos humanos e materiais de fato alocados, no campo, para elaboração da Revisão do projeto em fase de obras determinada pelo DNIT.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

a) sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Sr. José Elias Miziara Neto – CPF 088.465.886-49, com fundamento no art.250, § 2º, do Regimento Interno do TCU, vez que não lograram elidir o fundamento da impugnação;

b) seja aplicada ao responsável, Sr. José Elias Miziara Neto – CPF 088.465.886-49, a multa prevista no art.58, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, c/c art.268, inciso III, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

c) seja determinado ao órgão Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT – Direção Geral, que glose os pagamentos dos valores correspondentes às medições de número 8 e 9, do contrato UT6-0018/02, referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2004, correspondentes, respectivamente a R$ 72.517,05 e R$ 80.079,55; abatendo-se desse total o valor obtido pela comprovação, pelo consórcio supervisor, dos recursos humanos e materiais de fato alocados, no campo, para elaboração da Revisão do projeto em fase de obras determinada pelo DNIT, cobrando-se o valor líquido do consórcio supervisor Planex/Figueiredo Ferraz, inclusive retendo garantias contratuais e medições;

d) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art.28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92."

9. O Diretor e a Secretária da Secex-MG colocaram-se de acordo com a proposta de mérito formulada pelo analista (cf. fl. 583).

É o Relatório.

VOTO

Na fase em que se encontra o processo, cuida-se de apreciar os elementos de defesa trazidos pela empresa Planex S/A – Consultoria de Planejamento e Execução, bem como as razões de justificativa do Sr. José Elias Miziara Neto, quanto às irregularidades concernentes à realização de medições e realização de pagamento à conta do Contrato UT-06-0018/02, nos meses de janeiro e fevereiro de 2004, período em que as obras supervisionadas encontravam-se paralisadas. Tais pagamentos teriam sido destinados à prestação de serviço de revisão de projeto de adequação rodoviária no trecho compreendido entre os km 147 e 152 da BR-050/MG.

2. Por conta de tais irregularidades, qualificadas como ato de gestão ilegítimo, o responsável já havia sido condenado pelo Plenário ao pagamento de multa no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais), conforme item 9.1 do Acórdão nº 1.930/2004.

3. Em conseqüência das mesmas irregularidades, constou do item 9.4.2 do mesmo julgado determinação para que o DNIT glosasse os valores pagos referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2004, correspondentes, respectivamente, a R$ 72.517,05 e R$ 80.079,55. No mesmo item, contudo, reconheceu-se que, em razão dos serviços efetivamente prestados pela empresa, do montante glosado deveria ser abatido o "*valor obtido por estimativa do setor de licitações do DNIT, do preço-base para*

contratação de Projeto Executivo equivalente ao executado, de lançamento de nova pista em duplicação de 5,5 km de extensão, cobrando o valor líquido do Consórcio Supervisor Planex/Figueiredo Ferraz".

4. O julgamento dos pedidos de reexame culminou na declaração de insubsistência dos itens do mencionado Acórdão que impuseram multa ao responsável e determinaram a glosa dos pagamentos. Entretanto, o fundamento para a declaração de insubsistência foi exclusivamente a ausência de chamamento prévio ao processo da empresa interessada.

5. Quanto à multa anteriormente aplicada ao Sr. José Elias Miziara Neto, embora o trâmite processual com relação a esse responsável não apresentasse vício, houve por bem o Plenário também torná-la insubsistente, ao acompanhar as seguintes razões expostas pelo relator dos recursos, Ministro Walton Alencar Rodrigues:

"*Conquanto a multa aplicada ao Sr. José Elias Miziara Neto não padeça de vício insanável, é de bom alvitre que também sejam tornados insubsistentes os subitens 9.1 e 9.2 do acórdão guerreado, pois as questões ali enfrentadas - realização de medições e pagamentos indevidos, bem como desvirtuamento do objeto do Contrato de Supervisão UT-06-0018/02-00 - são circunstâncias objetivas presentes nos atos praticados por aquele gestor e pela empresa Planex S/A - Consultoria de Planejamento e Execução.*

A considerar que os argumentos a serem apresentados pela Planex S/A venham elidir a irregularidade em comento, estará afastada, por conseqüência, a possibilidade de aplicação de multa ao então Coordenador-Geral de Construção Rodoviária do DNIT. Do contrário, ou seja, mantendo-se a apenação do responsável, a oitiva prévia da Planex S/A será inútil porquanto já haverá um prejulgamento da matéria por parte desta Corte de Contas.

Acolhida a proposta de insubsistência dos subitens 9.1, 9.2 e 9.4.2 do Acórdão 1.930/2004 - Plenário, não será necessária nova audiência prévia do Sr. José Elias Miziara, preservando-se os atos processuais até então praticados em relação a esse responsável."

6. Resta, portanto, examinar se os elementos apresentados pela empresa lograram elidir as irregularidades apontadas nos autos.

7. Acompanhando a manifestação unânime da unidade técnica, expressa na última instrução lançada nos autos, bem como baseado nos demais elementos constantes do processo, convenço-me de que restam injustificadas as ocorrências imputadas ao dirigente do DNIT à época dos fatos, não tendo a manifestação trazida pela empresa, tampouco, logrado elidi-las. Ao contrário, apenas confirmam os atos de gestão ilegítimos e cometidos com grave infração à norma legal.

8. O que ocorreu de fato – e restou confirmado tanto pela empresa como pelo responsável – foi o indevido pagamento, à conta do Contrato UT6-0018/02, de inexistentes serviços de supervisão de obra, objeto real do referido contrato, nos meses de janeiro e fevereiro de 2004, pagamento esse que se destinou, de fato, a remunerar, sem qualquer amparo contratual, a execução de revisão de projeto de adequação rodoviária relativo ao trecho compreendido entre os km 147 e 152 da BR-050.

9. Embora o responsável argumente, de forma tortuosa, que a necessidade de revisão do projeto fosse necessária para fazer face às condições ambientais exigidas pelo IBAMA, nada justifica que tal encargo pudesse ser atribuído à empresa supervisora, pois, conforme bem aponta o analista-informante, nas especificações constantes do Termo de Referência – Anexo III do edital de licitação dos serviços de supervisão (fls. 405/408) não consta qualquer previsão relacionada à execução de projetos.

10. Assim, não tenho dúvidas de que o gestor do DNER responsável pelo pagamento de serviço sem cobertura contratual, Sr. José Elias Miziara Neto, deva responder pela irregularidade.

11. Restaram sobejamente refutadas pela análise do ACE Rodrigo Fontes as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, em cotejo com a manifestação da empresa, nos itens 15 a 22 da instrução de fls. 576/583, reproduzidos no Relatório que antecede este Voto, e com a qual colocaram-se de acordo o diretor e a titular da Secex-MG.

12. As argumentações do então Coordenador-Geral de Construção Rodoviária do DNTI não amparam o temerário procedimento de determinar a execução e efetuar o pagamento de serviços não abrangidos pelo contrato vigente com a empresa supervisora das obras. Havendo a necessidade de alteração do projeto original, outros caminhos deveriam ter sido trilhados, tendentes à necessária e prévia cobertura contratual. Contudo, assim não agiu o gestor do DNIT, preferindo adotar decisão com grave infração à norma legal, caracterizada pela ausência de formalização de contrato para execução de revisão de projeto rodoviário, infringindo, assim, o art. 62 da Lei 8.666/93.

13. A situação do responsável só não é considerada mais grave porque a revisão do projeto foi efetivamente realizada. Acerca desse fato, resta examinar a questão relativa à remuneração do serviço, devida à empresa, sob pena de enriquecimento indevido do Estado.

14. A unidade técnica formula proposta no sentido de que o DNIT busque a comprovação, pela Planex S/A, dos custos dos recursos humanos e materiais de fato alocados para a revisão do projeto, providenciando a devolução do montante supostamente pago a maior a título das medições de janeiro e fevereiro de 2004, correspondentes à, respectivamente, R$ 72.517,05 e R$ 80.079,55. O fundamento para esse encaminhamento, contudo, apoia-se em mera suposição de que referidos custos seriam inferiores ao valor efetivamente pago.

15. Por sua vez a empresa, em suas alegações, entende que lhe seja devido pagamento complementar pelos serviços de revisão do projeto.

16. Considero que não assiste razão nem à empresa nem à unidade técnica. Os valores pagos pelo DNIT à empresa em janeiro e fevereiro de 2004 – embora travestidos de medições de serviços de supervisão inexistentes – destinaram-se efetivamente à remunerar a revisão do projeto.

17. Ora, colho da própria peça de defesa produzida pela empresa (fls. 563/575), que:

"Portanto, as medições efetuadas nos meses de janeiro e fevereiro de 2004, em que pese não ter havido execução de obra e tampouco supervisão, tiveram como objetivo remunerar a empresa pelos recursos humanos e materiais de fato alocados, no campo, para a elaboração da Revisão do projeto em fase de obras determinada pelo DNIT.

(...)

Desta forma, tais medições não podem ser apontadas como 'absurdas'; pelo contrário, corresponderam ***a uma justa contraprestação devida ao Consórcio face ao serviço executado*** *através da mobilização dos recursos que se fizeram necessários.*

(...) os valores das medições (R$ 152.596,60), para 5,5 km de extensão e portanto correspondentes a <u>preço unitário de R$ 27.744,84 por km</u> de projeto (em sintonia com valores similares hoje praticados), são decorrentes, repita-se, dos recursos humanos e materiais efetivamente utilizados, no campo, nos meses de janeiro e fevereiro, ***para a revisão do projeto determinada pelo Contratante, aos preços unitários da planilha do contrato UT-06-0018/02-00****."* (Sublinhado no original e negrito meu).

18. Ao aceitar a determinação do DNIT para revisão do projeto para o trecho rodoviário em questão e ao considerar – nas próprias palavras de seus advogados – justo o pagamento recebido para tanto, descabe à empresa cogitar, decorridos dois anos desde o evento, em receber pagamento complementar.

19. Ao mencionar custo médio apurado pelo próprio DNIT para elaboração de projeto, no valor de R$ 49.500,00 por km (fl. 570, último parágrafo), e ao trazer, para efeito de comparação, os preços unitários de R$ 46.000,00 por km para o projeto de restauração e duplicação da BR-101/RJ, a empresa deixa de ponderar outros fatores bem lembrados pelo analista da Secex-MG (item 14 da instrução incorporada ao meu Relatório) que certamente contribuíram para redução dos custos de revisão do projeto. Assim, a meu ver, é adequado o valor já pago para o serviço em discussão, nada havendo a ser restituído pela empresa ou complementado pelo DNIT.

20. Reproduzo, a seguir, mais um trecho da própria defesa da empresa que me leva a esse convencimento:

"*A título de comparação, o Edital DNIT-258/2004-00 (disponível no site do DNIT – www.dnit.gov.br) , de outubro de 2004, atualmente em fase de elaboração de propostas, relativo ao projeto de Restauração e Duplicação da BR-101/RJ entre a divisa ES/RJ e a cidade do Rio de Janeiro, dividido em 12 lotes, tem preços unitários da ordem de <u>R$ 46.000,00 por km</u> (Anexo II), com base em março de 2004.*

Conclui-se, portanto, que as medições efetuadas nos meses de janeiro e fevereiro de 2004 correspondem a serviços efetivamente executados, ***com pagamento adequado*** *e cuja ausência de pagamento acarretaria enriquecimento ilícito da Administração,* ***motivo pelo qual as referidas medições não merecem reparos****."* (Sublinhado no original e negrito meu).

Isto posto, discordando em parte das propostas de encaminhamento da unidade técnica, voto no sentido de que o Plenário adote o Acórdão que ora submeto à sua deliberação.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 348 /2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-003.859/2004-8 (com 2 volumes e 3 anexos)
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2004)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
4.1. Responsáveis: José Elias Miziara Neto e Planex S/A – Consultoria de Planejamento e Execução
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947) e Patrícia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria nas obras de Adequação de Trechos Rodoviários na BR-050/MG, na divisa dos Estados de Goiás e São Paulo, PT 26.782.0230.1304.01010, após apreciação da manifestação trazida pela empresa interessada, em cotejo com as razões de justificativa do responsável, em conformidade com o determinado pelo Acórdão nº 1.554/2005-TCU-Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. rejeitar as razões de justificativa do Sr. José Elias Miziara Neto, aplicando-lhe, com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 268, incisos II e III, do Regimento Interno, multa no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais), em virtude de pagamento, sem amparo contratual, de serviço de revisão de projeto rodoviário, valendo-se, indevidamente, para justificar tal pagamento, de medições inexistentes de serviços de supervisão de obra rodoviária, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento;
9.2. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;
9.3. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam:
9.3.1. ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT;
9.3.2. à Planex S/A – Consultoria de Planejamento e Execução.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0348-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC-014.395/2004-5 (com 5 anexos)
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP)
Responsáveis: Fernando Lima Barbosa Vianna, ex-Diretor Presidente (CPF n. 261.242.117-34); José Carlos Mello Rego Diretor Presidente (CPF n. 005.192.947-34); Osvaldo Freitas Vale Barbosa (CPF n. 727.861.598-49); José Roberto Borrelli (CPF n. 002.424.418-07); Randolfo de Melo Alonso (CPF n. 595.666.638-20); Tertulina Fernandes de Vasconcelos (CPF n. 164.834.133-00); José Luiz Ferreira (CPF n. 051.731.128-32); Daniel Bispo de Jesus (CPF n. 039.441.558-23); José Antonio Amorim (CPF n. 216.568.518-49); e Pedro Mauro Lopes (CPF n. 877.295.478-72)
Advogado constituído nos autos: Dr. Ayrton Apparecido Gonzaga (OAB/SP n. 19.141)
Sumário: Relatório de Auditoria. Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). Verificar os processos licitatórios relativos a contratos de natureza continuada, em cumprimento à determinação proferida no Acórdão n. 473/2004-TCU-Plenário, e elucidar a questão tratada no Lote 41913345 (contratações relativas à Supervia Eletrônica de Dados). Audiência dos responsáveis. Análise das razões de justificativa. Determinações. Multa. Apensar às contas da Entidade relativas ao exercício de 2002. Juntada de cópias às contas de 2003 e 2004.

RELATÓRIO

O presente processo cuida de Relatório de Auditoria realizada na Companhia Docas do Estado de São Paulo, com o objetivo de verificar os processos licitatórios relativos a contratos de natureza continuada, em cumprimento à determinação proferida no Acórdão n. 473/2004-TCU-Plenário, e elucidar a questão tratada no Lote 41913345 (contratações relativas à Supervia Eletrônica de Dados), conforme despacho do então Relator, Ministro Adylson Motta.

2. Inicialmente, releva notar que as principais irregularidades encontradas na auditoria foram: emprego de modalidade e tipo de licitação em desacordo com a Lei n. 8.666/93, com prejuízo ao caráter competitivo do certame; habilitação indevida de licitantes, cujo representante apresentava vínculo com empresa autora das normas técnicas para implantação dos serviços licitados; liberação de pagamentos sem a exigência de apresentação das guias de recolhimento do INSS e FGTS pela contratada; repactuação de preços com índices possivelmente superestimados; inclusão de cláusulas restritivas e possivelmente direcionadas no edital; e solicitação de serviços de seguro com cobertura sem fundamento para sua real necessidade.

3. Em razão das irregularidades constatadas, que configuram infringências a normas legais passíveis de aplicação da multa prevista na Lei Orgânica deste Tribunal, e em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, foi promovida a audiência dos responsáveis, e, com relação a algumas falhas específicas, realizada diligência junto à entidade para obtenção de maiores esclarecimentos.

4. A Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) analisou a documentação e as justificativas apresentadas nos seguintes termos:

"1. Em decorrência de auditoria realizada na CODESP, a empresa foi indagada, em diligência (Ofício n.º 79/2005 - fls. 56), sobre as possíveis falhas detectadas durante a mesma. Por seu turno, em atendimento à citada diligência, o Diretor Presidente da CODESP, Sr. José Carlos Mello Rego, apresentou as justificativas de fls. 115/170 (anexo 5), que serão discutidas a seguir:

1.1 *'a) o amparo legal para a inclusão de dispositivos permitindo a repactuação de preços, tendo como parâmetros básicos 'a qualidade e os preços vigentes no mercado para a prestação de serviços idênticos', a exemplo da informação complementar ao Edital referente à Concorrência n.º 11/2002 (item 4.1 - fls. 213 do Vol. I do Processo 12.915/02-58);'*

1.1.1 Justificativa:

Alega o Presidente da Companhia que a justificativa para a repactuação dos preços encontra-se disposta no art. 65, inciso II, § 6º, e na Resolução CODESP DP 006/2004 (fls. 115 e 123 - Anexo 5).

1.1.2 Análise:

Embora não tenha mencionado, parece-nos que o comando legal citado refere-se à Lei n.º 8.666/93. Tal esclarecimento só se aplica, a nosso ver, para serviços não constantes do edital e acrescentados posteriormente (art. 65, inciso II, § 6º da Lei de Licitações).

Mantemos o entendimento que tal cláusula é ilegal, razão pela qual propomos seja determinado à CODESP a estrita observância ao disposto no art. 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei n.º 8.666/1993, evitando de utilizar critérios subjetivos para a repactuação de preços.

1.2 *‘b) Contrato DP/19/2003 (Concorrência n.º 11/2002)*

b1) justificativas sobre o 1º Aditivo ao Contrato DP/19.2003 (Concorrência n.º 11/2002), notadamente sobre o percentual do reajuste (24%);

b2) a demonstração analítica da variação de preço de todos os componentes de custos do contrato em questão a partir da apresentação da proposta pela Empresa Limpadora Califórnia Ltda., notadamente os dissídios recebidos pelos trabalhadores dos setores responsáveis pela sua execução, novos tributos, bem como a variação de preços dos insumos utilizados;

b3) a indicação dos motivos para a repactuação em pauta (art. 65, inciso II, da Lei n.º 8.666/93), considerando ainda o disposto no § 3º do art. 64 da Lei n.º 8.666/93, que liberava a empresa dos compromissos assumidos na proposta, após decorridos 60 dias da sua apresentação;’

1.2.1 Justificativa

Alega o presidente que aumentou o quantitativo de áreas para a prestação dos serviços em 9 novas instalações (fls. 115 e 130/144) e o acréscimo tem amparo no art. 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei n.º 8.666/1993.

1.2.2 Análise

Em que pese os esclarecimentos, o primeiro aditamento ao Contrato DP /16/2003 é claro em afirmar (fls.173/174 - Anexo 3):

*‘...fica justo e acordado aditar..., a fim de conceder realinhamento de preços, alterando o valor mensal contratado de ... para..., **mantendo - se inalteradas todas as demais cláusulas e condições contratuais, ...’*** **(grifo nosso).**

Houve tão-somente alteração nos preços inicialmente contratados e não acréscimo no objeto, conforme está escrito no aditamento. Nesse particular, considerando que houve na realidade um mero reajuste de preços, sem qualquer amparo legal, propomos seja determinada a instauração de TCE para averiguar as responsabilidades pelo mencionado aditamento, a apuração das parcelas pagas indevidamente, bem como se os serviços realmente foram prestados na forma prevista no contrato.

1.3 *‘b4) o esclarecimento de como se darão os reajustes prescritos na cláusula quarta do contrato em questão (termo inicial para correção monetária, bem como o valor sobre a qual incidirá essa correção - se irá abater o percentual já concedido à título de reequilíbrio econômico-financeiro)’*;

1.3.1 Justificativa

Informa que o reajuste de preços se dará observando a legislação em vigor, bem como a Resolução CODESP - DP/006.2003 e o Parecer do Sr. Rigolin.

1.3.2 Análise

Considerando a proposta de instauração de TCE, abstemo-nos de tecer novos comentários.

1.4 *‘b5) a manifestação sobre a adoção de providências baseadas na alínea ‘a’, cláusulas décima e alínea ‘h’ cláusula décima primeira do Contrato DP n.º 19/2003 (Concorrência n.º 11/2002) em relação à manifestação da empresa Limpadora Califórnia, que alegou ter acréscimo de custos para atender as recomendações da Vigilância Sanitária, que aumentou a fiscalização na CODESP (**cópias em anexo - fls. 185/186 do anexo 3**), considerando:*

b5.1) alíneas ‘b’ e ‘c’, parágrafo sexto, da cláusula oitava, que exigem que a Contratada obedeça as prescrições legais que couberem e execute todos os serviços previstos obedecendo as técnicas e as práticas mais recomendáveis e sua boa execução;

b5.2) o dever da alínea supra independe de maior ou menor fiscalização por parte da vigilância sanitária; e

b5.3) a afirmativa de que está sendo obrigada a utilizar um quantitativo de produtos maior que o estipulado (ou seja, que a sua proposta não atende às recomendações da vigilância sanitária).’

1.4.1 Justificativa

Não mencionou a adoção de qualquer providência, limitando a afirmar que houve acréscimo nas fiscalizações e... *‘somente que, para não desatender às exigências da Vigilância Sanitária, necessitava a mesma medida, ou seja, quase que diariamente acrescer os estoques previstos, efetuar contratações de pessoal, equipar-se a fim de não promover o declínio desses parâmetros, já considerados satisfatórios diante das especificações técnicas contratuais.’* (fls. 117 - anexo 5)

1.4.2 Análise

A respeito, vale transcrever novamente a correspondência da empresa Califórnia (DPCPubl-Carta n.º 12/2004), de 16/02/2004:

'Por estarmos sofrendo uma fiscalização mais intensa pela Vigilância Estadual/Municipal, nos vimos obrigados a aumentar a utilização dos produtos além do estipulado previsto, para atender a readequação da vigilância' - fls. 186 - anexo 3.

Tal manifestação leva a acreditar que a Califórnia apresentou uma proposta com quantitativo de materiais abaixo do necessário e, em função de maior fiscalização, está tendo que se adequar às recomendações da Vigilância Sanitária. Mesmo em função dessas cartas, não há no processo a adoção de qualquer providência no sentido de penalizar a empresa em questão.

A obrigação da empresa, independente da fiscalização por parte da Vigilância Sanitária é clara, qual seja (alíneas 'b' e 'c', cláusula oitava do contrato):

'Cláusula oitava – responsabilidades

Parágrafo sexto

Além das exigências elencadas nos itens 5,6 e 7 dos 'Elementos Técnicos' da Concorrência n.º 11/2002, constituem-se também, obrigações da contratada:

b) obedecer as prescrições legais que couberem e atender aos regulamentos que a CODESP mantém na zona portuária;

c) executar todos os serviços previstos obedecendo as técnicas e as práticas mais recomendáveis e sua boa execução, responsabilizando-se tecnicamente pela direção dos serviços, na forma da legislação em vigor; ...'

Entretanto, em que pese a omissão da administração em penalizar a contratada, em função da proposta da competente instauração de TCE, abstemo-nos de novos comentários. Vale ressaltar que o primeiro aditivo foi celebrado em 04/03/2004.

1.5 *'c) Concorrência n.º 03/2003 - Processo n.º 11.722/03-70*

c1) o esclarecimento, com base no princípio da impessoalidade, publicidade e eficiência (caput do art. 37 da Constituição Federal):

c1.1) se foi efetuada pesquisa de preços junto às diversas empresas do setor de seguro para a realização desta licitação (artigo 7, inciso II, da Lei n.º 8.666/93) ou somente com a corretora beneficiária pelo resultado do certame;

c1.2) em caso positivo, encaminhar todos os documentos pertinentes, em que conste os telefones e endereços e CGC das empresas consultadas'

1.5.1 Justificativa

Tece comentários sobre a grandiosidade da estrutura da CODESP, alegando que, inicialmente, foi feita consulta junto ao IRB (Instituto de Resseguro do Brasil) e, posteriormente, junto à corretora que tratava do seguro de bens da companhia (fls. 117), no sentido de viabilizar um seguro que atendesse as novas responsabilidades decorrentes da nova lei. Afirma que consulta prévia a outras empresas do setor não conduziria a um resultado prático, pois haveria a resistência das seguradoras em informar antecipadamente o prêmio, já que poderia prejudicá-las numa eventual licitação, ressaltando que a modalidade de seguro para Codesp como autoridade portuária era inédita (fls. 118).

1.5.2 Análise

A resposta é: não se fez qualquer consulta, exceto com a corretora vencedora do certame, levantando, no mínimo, em face da violação do princípio da impessoalidade e moralidade, dúvidas sobre a lisura do certame.

1.6 *'c1.3) os acréscimos na competência e responsabilidade da CODESP, posteriores à Lei n.º 8.630, de 25/02/1993, que justifiquem a ampliação na cobertura do seguro firmado junto ao Itau (fls. 1 do processo n.º 11.107.03-17 - Concorrência n.º 03/2003) e principalmente o acréscimo no valor do seguro;'*

1.6.1 Justificativas

A pergunta foi objetiva no sentido de perguntar as competências e responsabilidades da CODESP ***posteriores*** à Lei n.º 8.630/1993. A empresa apenas cita as competências advindas com a mencionada lei (fls. 118 - Anexo 5).

1.6.2 Análise

A empresa não reconhece portanto qualquer legislação posterior à mencionada lei, que aumente a responsabilidade e competência da CODESP.

1.7 *'c1.4) em caso negativo, informar se foram abertas sindicâncias para apurar a omissão dos responsáveis pela contratação (anterior) de seguro sem as atuais coberturas descritas na Concorrência n.º 03/2003.'*

1.7.1 Justificativas

Informa ser desnecessário apurar a responsabilidade pela contratação de seguros sem as atuais coberturas, visto tratar-se de uma modalidade de seguro somente agora aprovada pelo IRB e, pelo que se tem notícia, a CODESP foi a pioneira nessa modalidade de contratação (fls. 119).

1.7.2 Análise

Se a CODESP era pioneira nessa modalidade de seguro, no mínimo, é questionável por que não consultou outras corretoras, a não ser a vencedora do certame, que ditou os parâmetros da licitação.

1.8 '*c2) justificativa, levando em consideração a economicidade, adequação ao interesse público e o princípio da impessoalidade, às perguntas formuladas pela Sul América (cópia em anexo - fls. 45/46 do Anexo 4):*

c2.1) razão pela qual a CODESP pagaria o dobro por seus seguros, quando já não possui mais as atribuições de operadora portuária;'

1.8.1 Justificativa

Manifesta que a Sul América Seguros não atendeu às exigências do edital, tanto em relação à nova cobertura de responsabilidade civil, assim como de outras coberturas vitais, decorrentes de obrigações da CODESP como Autoridade Portuária (fls. 119 e 159/165).

1.8.2 Análise

Novamente o responsável não respondeu satisfatoriamente a indagação formulada, que versava sobre a motivação para pagar mais por uma atribuição que já não mais possuía, ou seja, de operadora portuária.

1.9 'c2.2) a real necessidade de um limite de indenização unlimited no valor de R$ 10.000.000,00, se a CODESP apresenta um perfil de baixa sinistralidade;'

1.9.1 Justificativa

Lembra que *'o verdadeiro objetivo de um seguro é justamente o evento incerto que tenha potencialidade suficiente para produzir danos que possam afetar negativamente o patrimônio do segurado'* (fls. 119)

1.9.2 Análise:

Não se perguntou a definição de seguro ou a sua necessidade, mas tão-somente a motivação para pagar R$ 3.002.983,24 para uma improvável indenização unlimited de R$ 10.000.000,00, visto o seu perfil de baixa sinistralidade

1.10 *'c2.3) motivação para pagar quase o dobro para se garantir frente a uma eventualidade muito remota;'*

1.10.1 Justificativa

Alega que, apesar de ser pouco provável, a probabilidade de um sinistro de grande monta sempre existe e *'o fato de a ocorrência ser remota não é motivo para ser desconsiderada pelo administrador previdente'* (fls. 119 - Anexo 5).

1.10.2 Análise

Conforme já comentado, o prêmio desse evento muito pouco provável é de 1/3 da indenização máxima por evento. E, conforme manifestou a Sul América, por que pagar mais por uma indenização unlimited de R$ 10 milhões, se pode pagar um novo seguro de R$ 10 milhões, caso esse evento tão improvável ocorra.

1.11 *'c2.4) a motivação para aviltar desnecessariamente os seus recursos orçamentários constantes do PDG - Programa de Dispêndios Globais, contratando um seguro superdimensionado para as reais necessidades da empresa;'*

1.11.1 Justificativa

Informa a CODESP que: '*A autoridade Portuária teve como motivação a necessidade de uma resposta imediata aos usuários do porto, caso ocorra algum sinistro, em que venha a ser responsabilizada num porto dessa magnitude, enquanto que pela proposta daquela seguradora, com todas as reduções e exigências colocadas, a CODESP teria provavelmente dificuldades de fazer frente a um evento de médio ou grande porte que viesse a ocorrer.'* (fls. 119 - vol. 5)

1.11.2 Análise

A justificativa não pode ser aceita, pois, independentemente da magnitude do evento, tanto a Sul América como a seguradora Itau pagariam de indenização o montante limitado a R$ 10milhões. A diferença ocorreria apenas se ocorressem n eventos de R$ 10 milhões, situação esta extremamente improvável.

1.12 *'c3) providências adotadas em função das indagações das alíneas anteriores;'*

1.12.1 Justificativa

Informa que, em função das justificativas anteriores, nenhuma providência foi adotada.

1.12.2 Análise

A gestão da CODESP não vê qualquer problema em, na grave situação financeira da empresa, pagar o dobro por um produto de seguro superdimensionado e com os parâmetros definidos pela própria empresa vencedora do certame.

1.13 *'c4) medidas adotadas em decorrência da recomendação da CGU/SP para abertura de Tomada de Contas Especial (cópia anexa - fls. 55/56 do Anexo 4), em face de constatação de mudanças significativas no valor do contrato de seguro sem parecer técnico de empresas ou profissionais independentes;'*

1.13.1 Justificativa

A empresa respondeu nestes termos:

'A Diretoria da Codesp não julgou oportuna a contratação de empresa ou profissional para emitir parecer técnico no caso do seguro de bens, por entender que já existiam informações suficientes para decidir pela abertura de processo licitatório, evitando-se despesa com outra contratação que entendeu desnecessária naquele momento.'

1.13.2 Análise

Percebe-se claramente que o responsável não atendeu a informação requisitada, ou seja, a abertura de Tomada Contas Especial.

Além do mais, nenhuma corretora de seguros cobra para fornecer informações sobre o seu preço e produto, razão pela qual não aceitamos a argumentação supra apresentada.

A nosso ver, portanto, a falha supra relatada (ato antieconômico, sem a observância ao princípio da impessoalidade) deve ser considerada quando da análise das contas do exercício de 2003, ano em que foi celebrado o contrato com a Itau, sem prejuízo de determinar à empresa que reavalie, com base no princípio da impessoalidade, publicidade e eficiência (caput do art. 37, da Constituição Federal), seus contratos de seguros.

1.14 *'d) relativamente à contratação de empresa para a prestação de serviços de sistema de Caixa Postal WEB EDI:*

d.1) qual a real necessidade de se contratar empresa para execução destes serviços - se não deveriam estar contemplados no projeto da Supervia Eletrônica de Dados desenvolvido pela FUSP, mediante Contrato DP/18.2000, e assim caberia ou haveria a possibilidade de a FUSP executá-los?'

1.14.1 Justificativa

Alega que a necessidade de se contratar empresa especializada em sistemas WEB-EDI de caixas postais se deve ao fator segurança, visto o sigilo das informações contidas. Complementa que o Contrato DP n.º 018/2000, com a FUSP, tinha como objeto a '*prestação de serviços para desenvolvimento de sistemas de informática e informações voltadas a preparar e apoiar a Autoridade Portuária em seu processo gerencial, ...,'* portanto não contemplava os serviços de transmissão eletrônica de dados via Internet.

1.14.2 Análise

Em uma análise preliminar, parece - nos que a resposta prestada é satisfatória.

1.15 *'d.2) quais os parâmetros utilizados para estimar os valores dos eventos - RAPs (Requisição de Atracação e Prioridade), Boletim de Carga/Descarga, Conhecimento de Carga (Bill of Lading) e Entrega de Carga (Gate Out), que integram a composição dos serviços?'*

1.15.1 Justificativa

Os parâmetros utilizados foram o tamanho dos arquivos (bytes) e o volume anual estimado de transmissão de cada documento (RAP, Manifesto de Carga e Boletim de Carga/Descarga) - fls. 120 - Anexo 5.

1.15.2 Análise

Os esclarecimentos são satisfatórios.

1.16 *'d.3) em que poderia ter se fundamentado a empresa Interchange Serviços S/A ao alegar que o objeto da licitação TP 09/2004 já estaria sendo executado, sendo o processo licitatório mera formalidade?'*

1.16.1 Justificativa

A Interchange Serviços S/A, inabilitada durante o processo TP 01/2004, solicitou a exclusão da empresa Accesstage por ter participado do projeto Supervia do mencionado certame. A representação decorre de cópia de notícia no site da ACCESTAGE de que a mesma já estaria operando no Porto de Santos com a Supervia Eletrônica de dados, o que é fato, assim como as outras empresas devidamente qualificadas, para a transmissão eletrônica de usuários para a Autoridade Portuária. Entretanto, o objeto da TP n.º 01/2004 era contratar empresa especializada na transmissão de dados eletrônicos da Autoridade Portuária para a Alfândega e OGMO (fls. 121e 167/168 - Anexo 5).

1.16.2 Análise

Acatamos a justificativa.

1.17 *'e) o desfecho do Processo 24409/03-19 - TP 09/2004, acompanhado dos documentos pertinentes.'*

1.17.1 Justificativas

Manifesta que o certame em pauta foi revogado através da Decisão DIREXE nº343/2004 (fls. 121 e 170 - Anexo V).

1.17.2 Análise

Os esclarecimentos são satisfatórios.

2. Além disso, em função das possíveis irregularidades detectadas no relatório de auditoria realizada na CODESP (fls. 17/45) e atendendo o despacho de fls. 47 do Ministro-Relator, solicitou-se aos responsáveis abaixo, em audiência, as devidas justificativas.

José Carlos Mello Rego (Ofício n.º 80/2005 - fls. 59/60); Osvaldo Freitas Vale Barbosa (Ofício n.º 81/2005 - fls. 61/62); José Roberto Borrelli (Ofício nº82/2005 - fls. 63/64); Randolfo de Melo Alonso (Ofício n.º 83/2005 - fls. 65/66); Tertulina Fernandes de Vasconcelos (Ofício nº84/2005 - fls. 67/68); Fernando Lima Barbosa Viana (Ofício n.º 85/2005 - fls. 69); José Luiz Ferreira (Ofício n.º 86/2005 e 165/2005 - fls. 70 e 87); Daniel Bispo de Jesus (Ofício n.º 87/2005 - fls. 71); José Antonio Amorim (Ofício n.º 88/2005 - fls. 72); Pedro Mauro Lopes (Ofício n.º 89/2005 - fls. 73).

As justificativas e as respectivas análises se encontram abaixo:

2.1 Responsável: José Carlos Mello Rego - fls. 57/59 - Anexo 4.

2.1.1 *'Ref. à Concorrência n.º 01/2004 - Processo 5075/04-11'*

'considerando o inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei n.º 8.666/93, que veda a inclusão de condições/cláusulas que restrinjam/frustem o caráter competitivo do certame licitatório, justificar':

2.1.1.1 *'a) motivação para inserção da condição restritiva contida no item 6.3 do edital;'*

2.1.1.1.1 Justificativa

Segundo o responsável, este Tribunal (Decisão n.º 393/94 Plenário) recomendou que as licitações referentes a objetos divisíveis fossem julgados por item, observada a economicidade (fls. 57 - Anexo 4).

2.1.1.1.2 Análise

Parece-nos pertinente lembrar sobre o contido no item 6.3 do mencionado edital.

'6.3. Uma mesma licitante somente poderá ser declarada vencedora em 1 dos trechos.'

Percebe-se, então, que a resposta apresentada não guarda qualquer correlação com a indagação efetuada por esta SECEX.

Além do mais, essa restrição deve ser interpretada conjuntamente com a existência de apenas dois potenciais licitantes, dentro das condições iniciais estipuladas no edital.

Considerando que o responsável não se pronunciou sobre a questionada restrição (que nada tem a ver com a divisão do objeto da licitação em vários itens, podendo ter o certame apenas um vencedor), mantemos a constatação de que o responsável não observou o contido no inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei n.º 8.666/93, quando da inserção de condição restritiva no edital.

2.1.1.2 *'b) a dúvida da empresa Dragaport Engenharia Ltda. que, por meio do documento DPE 023/2004, de 30 de abril de 2004, perguntou sobre a possibilidade de ser declarada vencedora dos dois trechos, já que possui duas dragas;'*

2.1.1.2.1 Justificativa

O responsável manifesta que a Dragaport não apresentou a impugnação dentro do prazo previsto no § 2º do art. 41 da Lei de Licitações. Pondera, ainda, que o fato da interessada participar de 2 trechos, com condição de ganhar um deles, aumenta a competitividade do certame (fls.57- anexo 4).

2.1.1.2.2 Análise

Preliminarmente, vale transcrever o dispositivo legal mencionado pelo responsável:

'Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

(...)

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei n.º 8.883, de 8.6.94)'.

A empresa Dragaport formulou a pergunta à CODESP no dia 30/04/2004 (numa sexta-feira - fls. 64 Anexo 3) e as propostas foram recebidas no dia 4/05/2004 (terça feira - fls.31 Anexo 3). Atentando para o comando legal supra, percebe-se que a empresa fez a mencionada indagação no segundo dia útil que antecedeu a abertura dos envelopes de licitação, portanto, agiu de forma tempestiva.

Disso, conclui-se que a empresa violou o contido no § 2º do artigo 41 da Lei de Licitações, além de não ter respondido a indagação formulada por esta SECEX.

2.1.1.3

c) amparo legal para:

2.1.1.3.1 *'c1) o item 2.3 do edital, considerando que pelas regras adotadas pela Comissão, a licitante vencedora poderá ganhar somente um trecho;'*

2.1.1.3.1.1 Justificativa

Informa que o mencionado conteúdo visou ampliar a competitividade e *'possibilitou a melhor empresa comparação das propostas comerciais, haja vista a existência de 10 (dez) empresas cadastradas na ANTAQ'* (fls. 57 e 83/84 - Anexo 4).

2.1.1.3.1.2 Análise

Preliminarmente, cumpre transcrever o mencionado dispositivo do edital:

'2. Das licitantes

'Somente poderão participar da presente licitação, empresas autorizadas a operarem na navegação de apoio portuário, devidamente registradas na ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários, e que possuam em seu objeto social atividades de dragagem, comprovando capital social mínimo de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para o trecho I, e R$ 2.900.000,00 (dois milhões e novecentos mil reais) para o Trecho II, comprovado para a data da entrega das propostas, na forma da lei.'

(...)

2.3 para que a licitante possa participar dos dois trechos deverá a licitante comprovar o Capital Social de R$ 4.400.000,00 (quatro milhões e quatrocentos mil reais).

Lembrando que, pelas regras do edital, um licitante somente poderia ganhar um dos trechos, o contido no item 4.3 é uma afronta ao § 3º do artigo 31 da Lei nº8.666/93, que veda a exigência de capital mínimo superior a 10% do valor previsto para a contratação (R$ 15.953.332,98 - Trecho I e R$ 29.234.506,57 - fls. 21 - Anexo 3).

Considerando que o responsável não mencionou qualquer dispositivo legal que amparasse a inserção da exigência contida no item 2.3 do edital, somos pelo indeferimento da defesa apresentada.

2.1.1.3.2 *'c2) o item 4.1.4.d do edital, que solicita que as dragas autotransportadoras tenham documentos exigidos e processados pela DPC (Diretoria de Portos e Costas), bem como registro no Tribunal Marítimo da Marinha do Brasil com as devidas vistorias vigentes na data de apresentação de propostas, restrição esta que impede as dragas de bandeira estrangeira de concorrerem;'*

2.1.1.3.2.1 Justificativa

Ressalta que o mencionado dispositivo encontra respaldo nas recomendações da ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Resolução n.º 191, de 16 de fevereiro de 2004), e que o mesmo recebeu manifestação positiva quando da cassação da liminar pela 4 ª Vara Federal de Santos (57/58,85/92 e fls. 98/109 - Anexo 4).

2.1.1.3.2.2 Análise

A Resolução n.º 191/2004 trata das normas para o *'afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de apoio portuário e estabelece os requisitos para que uma embarcação de bandeira estrangeira afretada possa operar na situação em questão'* (fls. 85/92 - Anexo 4).

Na mencionada decisão (fls. 98/109 - Anexo 4), a juíza federal Dra. Alessandra Aguiar Aranha faz as seguintes ponderações:

'Mas analisando o item fustigado, chego à conclusão de que em nenhum momento foi proibida a participação de empresas brasileiras com embarcação de bandeira estrangeira; ... . Tanto assim, as expressões alternativas ***comprovação de propriedade****, ou* ***disponibilidade de dragas auto transportadoras****, ... (fls. 100/101 - Anexo 4).*

De fato, a princípio, a comprovação de tais registros só estaria dirigida àqueles licitantes que possuam dragas de bandeira brasileira, o que não significa que o certame esteja restrito a estes.

Apesar da dubiedade do sentido que possa ser dado ao item, não vislumbro ilegalidade capaz de comprometer certame,

Neste passo, apontando contrariedade com o disposto no § 6º do artigo 30 da Lei n.º 8.666/93, não andou bem a Comissão Julgadora ao concluir pela inabilitação de outra licitante (ENTERPA), por não ter apresentado o registro da draga holandesa 'Cosmos' na Diretoria de Portos e Costas no Tribunal Marítimo do Brasil.'

Percebe-se claramente que a dubiedade de sentido apresentado pelo item 4.1.4.d do edital sempre foi interpretada pela Comissão no sentido de impedir a participação de dragas afretadas de bandeira estrangeira.

Entretanto, considerando que a CODESP acolheu recurso contra a Comissão de Licitação, entendemos que a conduta do responsável nesse particular isenta-o de responsabilidade.

2.1.1.4 *'d) a impugnação ao edital feita pela empresa Serviços de Operações Marítimas Ltda. em 30/04/2004, notadamente nos seguintes pontos (cópia anexa - fls. 57/58 do Anexo 3):'*

2.1.1.4.1 *'d1) existência de apenas dois potenciais licitantes, combinada com a vedação de que uma empresa somente poderia ganhar um dos dois trechos;'*

2.1.1.4.1.1 Justificativa

Manifesta que os prováveis prejuízos não ocorreram, em razão de a Enterpa ter apresentado os menores preços para os dois trechos e a empresa DRAGAPORT, segunda colocada no trecho I, aceitou fazer os serviços pelos preços apresentados pela primeira (fls. 58 - Anexo 3).

2.1.1.4.1.2 Análise

Antes de tecer qualquer comentário, é necessário esclarecer que, até o término da auditoria que redundou nos fatos apontados nestes autos, ainda não havia definição sobre os vencedores, embora a Comissão já dispusesse das propostas apresentadas pelas interessadas - fls. 86/94 do Anexo 3:

Orçamento	CODESP	Bandeirantes	Enterpa	Dragaport
Trecho I	R$ 15.953.330,00	R$ 15.760.447,76	R$ 11.203.783,58	R$ 15.499.192,65
Trecho II	R$ 29.324.507,00	R$ 28.764.540,34	R$ 22.011.726,14	R$ 29.075.520,31

Percebe-se claramente a discrepância nos valores apresentados pela vencedora e a orçada pela CODESP.

Conforme impugnação apresentada pela empresa Serviços de Operações Marítimas Ltda., se não fosse o acolhimento do recurso da empresa Enterpa contra a Comissão de Licitação pela Presidência da CODESP, a estatal estaria pagando desnecessariamente um valor de **11 milhões de reais** (diferença entre as propostas da Enterpa e de suas concorrentes).

Além do mais, mesmo não constando do edital, a empresa DRAGAPORT aceitou a proposta de executar o serviço pelo mesmo preço ofertado pela ENTERPA.

Considerando que a empresa adotou, pelo menos nesse particular, uma atitude que veio a evitar os prováveis prejuízos já noticiados pela impugnante no início do certame licitatório, somos pelo acolhimento da justificativa.

2.1.1.4.2 *'d2) limitação de participação das dragas com capacidade de cisterna superior a 6.000 m³, que poderiam executar os serviços, dentro do prazo, a um custo unitário mais baixo;'*

2.1.1.4.2.1 Justificativa

Ressalta o responsável que não existem dragas sob bandeira nacional de capacidade de cisterna superior a 6.000m³, *'equipamentos esses que por estarem disponíveis para os serviços objeto da Concorrência n.º 01/2004, inviabilizariam qualquer afretamento de embarcação estrangeira'* (Resolução

191 - ANTAQ de 16/02/2004). Informa que, posteriormente, a ENTERPA acabou afretando uma draga brasileira (HAN JUN 3001), ao invés da Draga Cosmos I ofertada. E, finaliza, que a juíza da 4ª Vara Federal de Santos reconheceu o direito de contratar com empresa detentora de draga com capacidade inferior a 6.000 m³.

2.1.1.4.2.2 Análise

A resposta apresentada não esclarece a motivação para limitar o uso de uma draga com maior capacidade (se a Codesp não vislumbra dragas de maior capacidade, não há por que fazer essa restrição no edital). Desde que o interessado apresente menor preço, qual seria o problema de se permitir a utilização de uma draga maior e mais eficiente?

Vale lembrar, ainda, que a licitação solicitava uma draga com capacidade de cisterna entre 2.000 e 6.000 m³ de cisterna, razão pela qual a juíza entendeu que se poderia utilizar uma draga com capacidade inferior a 6.000m³.

Em razão das explanações supra, não acolhemos as justificativas apresentadas, que levam a concluir que o edital contém exigências sem aparente fundamento para as mesmas, restringindo a competitividade do certame, conforme já comentado anteriormente.

2.1.1.5 *'e) termo 'e demais documentos que a CODESP entender serem necessários' - item 4.1.4.d em função do artigo 40, inciso VII, da Lei de Licitações'*:

2.1.1.5.1 Justificativa

O responsável não respondeu a indagação supra, razão pela qual entendemos que houve descumprimento do comando contido no artigo 40, inciso VII, da Lei de Licitações, proporcionando à estatal a possibilidade de julgar e desclassificar interessadas a seu bel prazer.

2.2 Responsáveis:

Osvaldo Feitas Vale Barbosa; José Roberto Borrelli; Randolfo de Melo Alonso; e Tertulina Fernandes de Vasconcelos.

2.2.1 Os questionamentos efetuados são os mesmos dirigidos ao Sr. Rego, constantes no item 2.1

2.2.2 Justificativa Os membros da Comissão de Licitação da Concorrência n.º 01/2004 tecem as considerações a seguir (fls. 46/114 - Anexo 5):

- Foram nomeados por meio das Resoluções da Presidência de n.º DP 49, de 27/04/2004 e DP/50, de 30/04/2004, exclusivamente para receber e julgar as propostas apresentadas no dia 04/05/2004 referente ao certame licitatório em questão (fls.46/47 e 48/49 do Anexo 5);
- O edital foi elaborado, sem a participação da Comissão, pela Unidade de Gestão de Áreas Territoriais, Arrendamentos e Contratos (CMA) e assinado pelo Diretor Presidente da Companhia (fls. 46 , 63 e 77/83 do Anexo 5);
- Ressalta que, recebendo o edital pronto e acabado, ficaram atados ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, prescrito na Lei de Licitações; e
- Finaliza encaminhado a cópia da estrutura organizacional da CODESP, em que se verifica que a obrigação da elaboração do edital (item 6.1.2, alíneas 'c' e 'd') pertence a Unidade de Gestão de Áreas Territoriais, Arrendamento e Contratos (fls. 47 e 108 - Anexo 5).

2.2.3 Análise

De fato, a Comissão de Licitação foi convocada somente para julgar as propostas apresentadas no dia 04/05/2004 e não eventuais recursos em relação ao edital. Além do mais, a Comissão não participou da elaboração do edital.

Analisando o Termo de Referência de fls. 77/83 - Anexo 5, percebe-se que, em momento algum, os engenheiros responsáveis pela elaboração do mesmo, inseriram a restrição técnica de que uma mesma empresa não poderia ganhar dois trechos. Entretanto, o Edital assinado pelo Sr. José Carlos Mello Rego, Diretor-Presidente da Companhia, contempla essa condição restritiva (fls. 50/63 - Anexo 5).

Considerando que a Comissão não podia mais descumprir as condições estabelecidas no edital (artigo 41 da Lei n.º 8.666/93), parece-nos pertinente acolher as justificativas apresentadas.

2.3 Responsável - Fernando Lima Barbosa Vianna - ex-Presidente da CODESP

2.3.1 Ref. ao Convite 12/2002 - Processo 18.856/02-11

'a) não observância ao disposto no art. 23, (modalidade), no art. 45, § 4º (tipo de licitação), e ao preceito instituído nos arts. 3º e 9º, todos da Lei n.º 8.666/93, restringindo o caráter competitivo e maculando o certame licitatório:'

2.3.2 Justificativa

O responsável, em atendimento ao Ofício n.º 85/2005 (fls. 69), apresentou as justificativas de fls. 110/165 - Anexo 4). Preliminarmente, o ex-gestor esclarece que a solicitação para a abertura da licitação partiu da Superintendência de Atracação e Serviços (DAS) - (fls. 113 - Anexo 4) e as especificações foram elaboradas pela área interessada (fls. 115/117 - Anexo 4).

Após verificada a disponibilidade orçamentária, compete a Diretoria Comercial, por meio da Unidade de Gestão de Áreas Territoriais, Arrendamentos e Contratos - CMA a preparação do edital e demais assuntos relacionados ao certame licitatório (fls. 143 - Anexo 4).

Observando a rotina supra, o contador responsável, após a elaboração do edital, encaminhou-o para a CMA, solicitando a assessoria jurídica competente visto (fls. 111e 150 - Anexo 4). E lembra que, conforme Ata da 1.069º Reunião DIREXE, o certame licitatório foi decidido por todos os seus diretores (fls. 151/156 - Anexo 4).

Além disso, ressalta que assinou um edital já vistado pela área jurídica. E, finaliza, encaminhado Parecer do Sr. Ivan Barbosa Rigolin, no sentido de que o tipo de licitação seria a de menor preço, e se inferior a R$ 150.000,00 poderia ser licitado por carta-convite.

2.3.3 Análise

Por meio do Convite n.º 12/2002, a CODESP buscou a contratação de empresa para a elaboração de um sistema de Caixa Postal WEB EDI, com as especificações estabelecidas pelo Centro de Gerenciamento da SED, para possibilitar a segura e contínua operação dos sistemas de Atracação, Boletim de Carga, Descarga e Manifesto e sua conectividade com as Autoridades.

'O objeto da licitação partiu de um valor estimado de R$ 147.000,00, sendo que o valor limite para convite, no caso de compras e serviços, é de R$ 80.000,00. A CODESP pode ter classificado os serviços como 'Obras e Serviços de Engenharia', empregando o convite, o que não nos parece pertinente, à vista da especificação constante do instrumento convocatório. Os serviços, a nosso ver, são de informática e neste caso, em função do valor envolvido, o correto seria a modalidade Tomada de Preços' (fls.23)

O responsável apenas mencionou os procedimentos adotados pela CODESP para a realização de um certame licitatório, além de um parecer jurídico, tentando diferenciar os serviços de engenharia e dos de informática.

Em que pese o senso comum de classificar os serviços de engenharia e os de informática, entendemos pertinente transcrever o contido no artigo 1º da Resolução Confea n.º 380/2003 (Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura):

'RESOLUÇÃO N.º 380, DE 17 DEZ 1993

Art. 1º - Compete ao Engenheiro de ***Computação*** *ou Engenheiro Eletricista com ênfase em* ***Computação*** *o desempenho das atividades do Artigo 9º da Resolução n.º 218/73, acrescidas* ***de análise de sistemas computacionais****, seus serviços afins e correlatos.'*

Além disso, o item 2.2.g do convite (fls.18 - Anexo 1) solicita *'registro ou visto no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia no Estado de São Paulo - CREA/SP, da empresa participante ou de seus responsáveis técnicos, para exercer atividades de características semelhantes as que são objeto desta licitação, ou de maior porte e complexidade.'*

Como se pode ver acima, como alguns serviços de informática e de engenharia se confundem e, considerando que não há elementos nos autos indicando que essa falha foi deliberadamente cometida, entendemos que a justificativa apresentada pode ser acolhida.

2.4 Responsáveis (membros da Comissão de Licitação)

José Luiz Ferreira; Daniel Bispo de Jesus; e José Antonio Amorim.

Ref. ao Convite 12/2002 - Processo 18.856/02-11

2.4.1 *'a) não observância ao preceito instituído nos arts. 3º e 9º da Lei n.º 8.666/93, habilitando indevidamente as empresas Supervia de Informações dos Portos Ltda. e Fundação Atech Ltda, bem como no art. 43, classificando indevidamente a proposta da empresa Accestage S/A (com dois preços), em desatenção ao edital;'*

2.4.2 Justificativas

As justificativas apresentadas pelos responsáveis Srs. José Luiz Ferreira (fls. 190/208 - Anexo 4), José Antonio Amorin (fls. 178/189 - Anexo 4) e Daniel Bispo de Jesus (fls. 166/177) são as mesmas, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

Os responsáveis manifestam que o conhecimento da autoria do projeto nunca é dado aos membros da Comissão de Licitação, cabendo apenas o julgamento das propostas, conforme prescreve o artigo 41 da

Lei de Licitações. Ponderam que a lei não obriga que a comissão examine quem formulou o projeto, devendo a comissão atuar após a elaboração do edital (fls. 166,178, 190 - Anexo 4).

A comissão ressalta que, durante a conferência dos documentos necessários para a habilitação, atentou para sua validade e não observou quem subscreveu a Declaração de prova de Regularidade perante o Ministério do Trabalho.

Pondera que o comportamento do Sr. Jorge Eduardo Leal Medeiros mascarou o fato de ele ter assinado a proposta de dois proponentes. O Sr. Medeiros agiu como representante da Fundação Atech e o Sr. Eduardo Mário Dias como representante da Supervias.

Quanto a não desclassificação da empresa Accestage, a Comissão entendeu que, entre os dois valores apresentados, a proposta correta era de R$ 148.500,00, já que, neste caso, havia na proposta um detalhamento de preços (fls.167 - Anexo 4). Entretanto, esse fato não iria alterar o resultado, já que a empresa Supervias apresentou o menor preço. Apenas faltou à comissão destacar esse fato no relatório final. Lembra, ainda, que, assim que foram detectadas falhas na contratação com a Supervias, o mesmo foi revogado.

2.4.3 Análise

Em que pese a falta de atenção dos responsáveis, não vislumbramos dolo da parte da Comissão de Licitação, razão pela qual acolhemos as justificativas.

Vale lembrar que não foi a Comissão de Licitação a responsável pela elaboração do edital, tampouco pela indicação das empresas que participaram do convite, aliás, de empresas que tinham sócio em comum, bem como daquela que participou da formulação do projeto.

2.5 Pedro Mauro Lopes - Superintendente de Atracação de Serviços - gestor do contrato

2.5.1 Ref. ao Convite 12/2002 - Processo 18.856/02-11 - Contrato DP/48.2002

'a) liberação do pagamento à empresa Supervia de Informações dos Portos Ltda. sem a comprovação da exigência prevista na cláusula Quinta, parágrafo Segundo, do Contrato DP/48.2002, bem como baseado em relatórios sintéticos de medição desprovidos de dados que permitam certificar a efetiva execução dos serviços:'

2.5.2 Justificativas

Manifesta o Sr. Lopes que os serviços contratados (transmissão de dados via WEB EDI) são diferenciados e não envolviam fornecimento de mão-de-obra - a empresa Supervias contratou serviços específicos junto a outras pessoas jurídicas. Esclarece que o contrato contém cláusula padrão para obras, serviços etc. que constituem cerca de 95 % das contratações e *'evidentemente não se aplica nesse tipo de atividade, essencialmente técnica; por isso as liberações foram efetuadas com as Certidões Negativas do INSS, FGTS e com as guias de recolhimento do ISS.'* (fls. 1 - vol. 5)

A fim de respaldar a afirmação supra, juntou cópias dos contratos de prestação de serviços entre a empresa Supervias de Informações dos Portos Ltda., Atech Tecnologia Críticas e Fontana Assessoria e Consultoria Ltda., bem como cópias das respectivas Notas Fiscais (fls.3/23 - Anexo 5).

A certificação da efetiva prestação dos serviços teve por base os dados extraídos do sistema gerencial - os serviços objeto do contrato consistiam em medir o tráfego dos arquivos EDI.

'Para tal certificação, bastava verificarmos os arquivos recebidos/enviados em diretório específico em nosso servidor de comunicação, sendo relatório sintético apresentado pelo contratado apenas um resumo dos dados obtidos por nosso sistema gerencial' (fls.24/45 - anexo 5).

2.5.3 Análise

O § 2º da cláusula 5ª do Contrato DP 48/2002 determina que o contratado deve apresentar obrigatoriamente cópias das guias do INSS, FGTS e ISS para a liberação do pagamento.

A respeito da contratação de outras empresas pela Supervias de Informações dos Portos Ltda., cumpre transcrever o parágrafo terceiro da cláusula primeira do objeto:

'As atribuições pertinentes a este contrato serão desenvolvidas por profissionais técnicos da contratada, constante de sua proposta, ficando a mesma responsável por seus salários, benefícios e encargos sociais correspondentes e que atuarão em parceria e cooperação com as equipes técnicas da Codesp envolvidas nesse processo.'

O § 5º da cláusula oitava, ainda dispõe:

'A contratada não poderá transferir a terceiros, sem expressa autorização da Codesp, a execução dos serviços, autorização essa que, se concedida, não retirará nem diminuirá a exclusiva responsabilidade da contratada.'

Percebe-se, portanto, que a contratada deveria executar os serviços através de seus profissionais. Não exigir a documentação pertinente para efetuar o pagamento é uma falha, entretanto, permitir a subcontratação de outra empresa é uma irregularidade mais grave, ainda mais sabendo que o certame licitatório foi realizado por meio de convite. Tal procedimento viola frontalmente o contido nos artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei de Licitações.

Independentemente de ser ou não um contrato padrão, as cláusulas nele dispostas devem ser cumpridas. E o Sr. Lopes não as tem observado, notadamente aquelas já mencionadas.

Causa-nos espanto que uma empresa, constituída em 01/04/2002 (Supervias - fls. 14 - Anexo 5), seja uma das empresas indicadas (já em 05/08/2002) para participar do certame licitatório. E, conforme pode-se ver às fls. 113 - Anexo 4, essa indicação foi efetuada pelo Sr. Lopes. E nesse mesmo documento o responsável alega:

'Como sugestão, indicamos as empresas que poderão ser consultadas, pois já realizaram testes atendendo os quesitos técnicos para transmissão de dados com segurança.'

Como poderia o Sr. Lopes fazer essa afirmação, se os serviços eram prestados por funcionários de outras empresas? No mínimo, indicar uma empresa que vai prestar serviços técnicos transferindo a totalidade dos serviços para outras empresas é um ato questionável.

Além disso, entre as três empresas indicadas pelo Sr. Lopes, duas possuem o mesmo sócio (Sr. Jorge Eduardo Medeiros).

Em relação à certificação dos serviços efetivamente realizados, acolhemos as justificativas.

Portanto, parece-nos que o Sr. Lopes deve ser responsabilizado pelo pagamento sem a observância do § 2º da cláusula 5ª do Contrato DP 48/2002, combinado com o descumprimento do parágrafo 3º da cláusula 1ª e o § 5º, da cláusula 8ª do contrato em pauta.

3. Outros pontos relevantes:

A proposta contida no item 22.6 da instrução preliminar (fls.27), a nosso ver, pode ser dispensada, para monitoramento nas próximas contas da entidade, em razão da relevância e montante de recursos envolvidos nas demais propostas de determinação à CODESP.

3.1 Exercícios das ocorrências

- exercício de 2002 - itens 2.3 a 2.5
- exercício de 2003 - itens 1.5 a 1.13 e 2.5
- exercício de 2004 - itens 1.1 a 1.4 e 2.2"

7. Com base no acima exposto, a Secex/SP, em pareceres uniformes, conclui propondo ao Tribunal:

"a) determinar à CODESP:

a1) a observância ao disposto no art. 65, inciso II, alínea 'd', da Lei n.º 8.666/1993, evitando a utilização de critérios subjetivos para a repactuação de preços (1.1.2);

a2) reavalie, com base no base no princípio da impessoalidade, publicidade e eficiência (caput do art. 37, da Constituição Federal), os seus contratos de seguros (1.13.2);

b) determinar à Secretaria Federal de Controle a instauração de tomada de contas especial para (item 1.2.2):

- averiguar as responsabilidades pelo primeiro aditamento ao Contrato DP/16/2003 da Companhia Docas do Estado de São Paulo;

- apurar as parcelas pagas com reajuste/realinhamento de preços indevidos (ante a não apresentação de demonstrativo analítico da variação de preço de todos os componentes de custos do contrato em questão a partir da apresentação da proposta pela Empresa Limpadora Califórnia Ltda., notadamente os dissídios recebidos pelos trabalhadores dos setores responsáveis pela sua execução, novos tributos, bem como da variação de preços dos insumos utilizados), considerando que, excetuado o realinhamento de preços, o citado aditamento manteve todas as demais cláusulas e condições contratuais;

- confirmar se os serviços foram prestados conforme as exigências prescritas nas alíneas 'b' e 'c', cláusula oitava do contrato e, em caso negativo, apurar a responsabilidade pela omissão na aplicação de penalidades à contratada;

b1) encaminhar à SFC cópias dos documentos referentes ao Contrato DP/16/2003 (fls. 34/38, 106/108 - vol. principal e 95/198 - Anexo 3);

c) aplicar multa com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aos Srs. Pedro Mauro Lopes (irregularidades descritas no item 2.5) e José Carlos Mello Rego (itens 2.1.1.1, 2.1.1.2.2, 2.1.1.3.1.2, 2.1.1.4.2.2 e 2.1.1.5), fixando-lhes o prazo de 15

(quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

e) apensar o presente processo às Contas do exercício de 2002 da CODESP (item 3.1); e

f) anexar cópias de fls. 17/45 e 106/126 às contas do exercício de 2003 e 2004 da CODESP."

É o relatório.

VOTO

Examina-se nesta oportunidade o Relatório de Auditoria realizada na Companhia Docas do Estado de São Paulo, com o objetivo de verificar os processos licitatórios relativos a contratos de natureza continuada, em cumprimento à determinação proferida no Acórdão n. 473/2004-TCU-Plenário, bem como elucidar a questão tratada no Lote 41913345 (contratações relativas à Supervia Eletrônica de Dados).

2. Em face do acima relatado e do exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis entendo oportuno aduzir o que segue, como razões de decidir.

3. Com relação à Concorrência n. 11/2002, verifico que a repactuação de preços por ela estabelecida infringe o disposto no art. 65, inciso II e § 6º, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, visto que os serviços já constam do referido Edital.

4. No que tange à constatação de mudanças significativas no valor do contrato de seguro sem parecer técnico de empresas ou profissionais independentes, constato que neste caso não foram observados os princípios da impessoalidade, da publicidade e da eficiência.

5. Sobre o Contrato DP/19.2003, observo que com o 1º Termo Aditivo houve alteração nos preços contratados sem acréscimo nas demais cláusulas e condições contratuais, o que contraria o art. 65 da Lei de Licitações.

Em razão dessas constatações, sou de opinião que as justificativas apresentadas para essas questões não podem ser aceitas por esta Corte de Contas e, portanto, manifesto-me de acordo com as determinações formuladas pela Secex/SP à Companhia Docas do Estado de São Paulo e à Secretaria Federal de Controle.

7. Com relação à proposta de cominação de multa aos responsáveis, expresso a minha anuência pelos seguintes motivos:

a) quanto ao Sr. Pedro Mauro Lopes, configuram irregularidades graves o pagamento sem a observância do §2º da Cláusula 5ª do Contrato DP/48.2002 e a permissão para que a Supervias de Informações dos Portos Ltda. subcontrate outras empresas, em um certame licitatório realizado por meio de convite, o que contraria o § 5º da Cláusula 8ª do referido contrato;

b) no que pertine ao Sr. José Carlos Mello Rego, restaram caracterizadas as seguintes infrações às normas legais: inserção de condição restritiva no item 6.3 do Edital; infringência ao disposto no § 2º do art. 41 da Lei n. 8.666, de 1993, ao não receber a indagação da empresa Dragaport, que foi formulada tempestivamente; fixar exigência de capital mínimo superior a 10% do valor previsto para a contratação, contrariando o que estabelece o § 3º do art. 31 da referida Lei; e restrição indevida constante de Edital acerca da participação de dragas com capacidade de cisterna superior a 6.000m³, que poderiam executar os serviços, dentro do prazo, a um custo unitário mais baixo.

8. Finalmente, acolho as propostas de juntada deste processo às Contas da CODESP relativas ao exercício de 2002, e de cópias às Contas dos exercícios de 2003 e 2004.

Por todo o acima exposto e considerado, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 349/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-014.395/2004-5 (com 5 anexos)
2. Grupo I, Classe de Assunto V - Relatório de Auditoria
3. Entidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP)
4. Responsáveis: Fernando Lima Barbosa Vianna, ex-Diretor Presidente (CPF n. 261.242.117-34); José Carlos Mello Rego Diretor Presidente (CPF n. 005.192.947-34); Osvaldo Freitas Vale Barbosa (CPF n. 727.861.598-49); José Roberto Borrelli (CPF n. 002.424.418-07); Randolfo de Melo Alonso (CPF n. 595.666.638-20); Tertulina Fernandes de Vasconcelos (CPF n. 164.834.133-00); José Luiz Ferreira (CPF n. 051.731.128-32); Daniel Bispo de Jesus (CPF n. 039.441.558-23); José Antonio Amorim (CPF n. 216.568.518-49); Pedro Mauro Lopes (CPF n. 877.295.478-72)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP)
8. Advogado constituído nos autos: Dr. Ayrton Apparecido Gonzaga (OAB/SP n. 19.141)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na Companhia Docas do Estado de São Paulo, com o objetivo de verificar os processos licitatórios relativos a contratos de natureza continuada, em cumprimento à determinação proferida no Acórdão n. 473/2004-TCU-Plenário, e elucidar a questão tratada no Lote 41913345 (contratações relativas à Supervia Eletrônica de Dados).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar à Companhia Docas do Estado de São Paulo:

9.1.1. a observância ao disposto no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, evitando a utilização de critérios subjetivos para a repactuação de preços;

9.1.2. que reavalie, com base no base nos princípios da impessoalidade, publicidade e eficiência estabelecidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, os seus contratos de seguros;

9.2. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno a instauração de Tomada de Contas Especial com vistas a:

9.2.1. averiguar as responsabilidades pelo primeiro aditamento ao Contrato DP/19.2003 da Companhia Docas do Estado de São Paulo;

9.2.2. apurar as parcelas pagas com reajuste ou realinhamento de preços indevidos (ante a não apresentação de demonstrativo analítico da variação de preço de todos os componentes de custos do contrato em questão a partir da apresentação da proposta pela Empresa Limpadora Califórnia Ltda., notadamente os dissídios recebidos pelos trabalhadores dos setores responsáveis pela sua execução, novos tributos, bem como da variação de preços dos insumos utilizados), considerando que, excetuado o realinhamento de preços, o citado aditamento manteve todas as demais cláusulas e condições contratuais;

9.2.3. confirmar se os serviços foram prestados conforme as exigências prescritas nas alíneas “b” e “c”, Cláusula Oitava do Contrato e, em caso negativo, apurar a responsabilidade pela omissão na aplicação de penalidades à contratada;

9.3. encaminhar à Secretaria Federal de Controle Interno cópias dos documentos referentes ao Contrato DP/19.2003 (fls. 34/38, 106/108 - vol. principal e 95/198 - Anexo 3);

9.4. aplicar, individualmente, ao Sr. Pedro Mauro Lopes e ao Sr. José Carlos Mello Rego, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. determinar que este processo seja apensado às contas Companhia Docas do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2002;

9.7. anexar cópias de fls. 17/45 e 106/126 às contas da Entidade relativas aos exercícios de 2003 e 2004, respectivamente.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0349-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-011.989/2005-5 - c/ 02 anexos e 01 volume
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidades: Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB e Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA
Interessado: Senado Federal
Advogado: não há

Sumário: Relatório de Auditoria. Convênios celebrados entre a União, por meio da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR, com as entidades em epígrafe. Atendimento à solicitação oriunda do Senado Federal. Pagamento indevido de taxas bancárias. Ausência de aplicação financeira dos recursos. Indícios de não-realização de evento. Ausência de documentação específica. Indícios de irregularidade na realização de convite. Indícios de não-aplicação da contrapartida. Comunicações. Determinações. Juntada às respectivas contas. Ciência ao Senado Federal, à SEAP/PR e à SPM/PR.

RELATÓRIO

Em Sessão Plenária de 18.05.2005, este Colegiado apreciou Solicitação do Congresso Nacional para a realização de fiscalização nos convênios celebrados entre 1998 e 30.11.2004 pela União com as pessoas jurídicas de direito privado ANCA - Associação Nacional de Cooperação Agrícola, CONCRAB - Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil, ITERRA - Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária, OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras e SRB - Sociedade Rural Brasileira com o objetivo de verificar:
a) se houve desvio de finalidade na celebração e/ou execução dos referidos convênios;
b) se os preços pactuados no convênio são compatíveis com os praticados no mercado;
c) se as prestações de contas e as condições fiscais e cadastrais das entidades atendem às exigências previstas nas Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional.
2. Na oportunidade foi proferido o Acórdão n° 591/2005-Plenário, no sentido de:
"9.1. conhecer das presentes Solicitações, com fundamento no art. 232, inciso I, do Regimento Interno;
9.2. autorizar as 4ª, 5ª e 6ª SECEXs e as Secretarias nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul a realizarem auditoria, em caráter de urgência, nas instituições relacionadas no item 4, acima, de acordo com as indicações constantes do quadro 4 da instrução contida nos autos, como também, caso necessário, nos respectivos órgãos/entidades concedentes, com o intuito de verificar a execução dos convênios ou outros instrumentos celebrados entre tais instituições e os órgãos/entidades da administração pública federal, com ênfase nos seguintes aspectos:

9.2.1. se houve desvio de finalidade na celebração e/ou execução dos referidos convênios;

9.2.2. se os preços pactuados nos convênios são compatíveis com os praticados no mercado;

9.2.3. se as prestações de contas e as condições fiscais e cadastrais das entidades atendem às exigências previstas nas Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional;

9.3. determinar à ADFIS que promova a coordenação e a consolidação dos trabalhos de auditoria em questão, autorizando-a, desde logo, a adotar todas as providências cabíveis para a plena consecução das fiscalizações, inclusive para que, no prazo de 90 (noventa) dias, após a devida consolidação, os resultados das auditorias - preliminarmente a eventuais propostas de audiência e de citação - sejam encaminhados a este Relator para imediata comunicação ao Senado Federal;

9.4. dar ciência da presente deliberação ao Presidente do Senado Federal."

3. As auditorias realizadas e consolidadas na forma determinada no item 9.3 da referida deliberação foram submetidas ao Plenário em Sessão de 13.12.2005, tendo sido proferido o Acórdão n° 2.261/2005-Plenário que, em seu item 9.19, determinou a remessa destes autos, bem como do TC 011.155/2005-3 aos Ministros-Relatores das LUJs respectivas para prosseguimento dos feitos.

4. Na oportunidade, foram encaminhadas determinações a diversos órgãos da administração pública federal, que atuaram como concedentes nos convênios examinados, com a ressalva de que o Relator, Ministro Guilherme Palmeira, cuidou apenas daquelas medidas de caráter genérico de modo a não interferir nas providências necessárias para órgãos/entidades integrantes de outras LUJs.

5. Nesse sentido, trago à apreciação deste Colegiado a auditoria realizada na Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR e na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR com o objetivo específico de atender à Solicitação do Congresso Nacional.

6. O trabalho foi realizado na sistemática de fiscalização de orientação centralizada, ficando a 6ª Secex incumbida da presente auditoria. A seguir, excertos do Relatório produzido pela equipe de auditoria:

"1. <u>INTRODUÇÃO</u>

1.1 Deliberação que originou a auditoria

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Convênio Siafi 517857, firmado entre a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR e a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, e no Convênio Siafi 517568, firmado entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR e Associação Nacional de cooperação Agrícola - ANCA, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos.

A auditoria foi motivada por solicitações do Congresso Nacional para a realização de fiscalização nos convênios celebrados entre 1998 e 30/11/2004 pela União com as seguintes pessoas jurídicas de direito privado: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - CONCRAB, Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária - ITERRA, Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB e Sociedade Rural Brasileira - SRB.

Por meio do Acórdão 591/2005-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu:

'9.2. autorizar as 4ª, 5ª e 6ª SECEXs e as Secretarias nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul a realizarem auditoria, em caráter de urgência, nas instituições relacionadas no item 4, acima, de acordo com as indicações constantes do quadro 4 da instrução contida nos autos, como também, caso necessário, nos respectivos órgãos/entidades concedentes, com o intuito de verificar a execução dos convênios ou outros instrumentos celebrados entre tais instituições e os órgãos/entidades da administração pública federal, com ênfase nos seguintes aspectos:

9.2.1. se houve desvio de finalidade na celebração e/ou execução dos referidos convênios;

9.2.2. se os preços pactuados nos convênios são compatíveis com os praticados no mercado;

9.2.3. se as prestações de contas e as condições fiscais e cadastrais das entidades atendem às exigências previstas nas Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional;

9.3. determinar à ADFIS que promova a coordenação e a consolidação dos trabalhos de auditoria em questão, autorizando-a, desde logo, a adotar todas as providências cabíveis para a plena consecução das fiscalizações, inclusive para que, no prazo de 90 (noventa) dias, após a devida consolidação, os resultados das auditorias – preliminarmente a eventuais propostas de audiência e de citação – sejam encaminhados a este Relator para imediata comunicação ao Senado Federal;

9.4. dar ciência da presente deliberação ao Presidente do Senado Federal.'

Coube à 6ª Secex realizar auditorias nos convênios em que o convenente fosse de sua clientela e a sede do concedente fosse em Brasília-DF.

1.2 Visão geral dos objetos e do histórico dos convênios

Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA

Informações Básicas

***Número:** 146/2004-SPM/PR*

***Processo:** 00036.000174/2004-05*

***Concedente:** Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR*

***Convenente:** Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA/DF*

***Objeto:** Rediscutir as relações de gênero e as relações e poder no meio campesino, propiciando a construção de núcleos familiares baseados em reflexões que gerem novas atitudes e condutas.*

***Valor total:** R$ 52.024,00, sendo R$ 46.600,00 financiado pela SPM e R$ 5.424,00 de contrapartida*

***Situação/Período de vigência:** Vigente (23/12/2004 a 23/06/2005, prorrogado até 23/09/2005)*

***Termo do convênio/Plano de trabalho:** fls. 87/97 e 10/16 (anexo 2)*

***Data de Publicação:** 29/12/2004*

***Termo aditivo:** fls. 157/158 (anexo 2)*

***Prazo para prestação de contas:** 22/11/2005*

Resumo do histórico/Situação Atual:

Houve atrasos no cronograma de execução, contudo, segundo informações prestadas pela ANCA, a fase de execução do convênio já foi completada. Foram realizados dois eventos: o Encontro Nacional, de 06 a 11 de junho de 2005, em Guararema - SP, e o Encontro de Coordenação Nacional, em Goiânia - GO, de 02 a 03 de julho de 2005, para avaliar o evento.

Os recursos previstos no cronograma de desembolso à conta do concedente foram liberados em parcela única de R$ 46.600,00 em 30/12/2004 (Ordem bancária - fls. 85, anexo 2). Em face do atraso no cronograma, a ANCA solicitou a prorrogação do convênio para até 23/09/2005. Em 14/06/2005, foi assinado o termo aditivo referendando a prorrogação (fls. 157/158, anexo 2).

Convênio Siafi 517857 - SEAP/PR-OCB

Informações Básicas

***Número:** 130/2004-SEAP/PR*

***Processo:** 00350.000896/2004-99*

***Concedente:** Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR*

***Convenente:** Organização da Cooperativas Brasileiras - OCB*

***Objeto:** Consolidar a atividade de cultivo de algas marinhas em pequena escala na região Nordeste (comunidades de Fleicheiras e Guajiru - Trairi/CE; Baleia - Itapipoca/CE; Barrinha - Icapuí/CE; Pititinga e Rio do Fogo - RN, município de Pitimbú e comunidade de Acaú - PB)*

***Valor total:** R$ 167.975,00, sendo R$ 148.290,00 financiados pela SEAP/PR e R$ 19.685,00 referentes à contrapartida*

***Situação/Período de vigência:** Vigente (23/12/2004 a 30/07/2005)*

***Termo do convênio/Plano de Trabalho:** fls. 122/144 (anexo 1)*

***Data de Publicação:** 31/12/2004.*

***Prazo para prestação de contas:** 02/10/2005*

Resumo do Histórico/Situação Atual:

Houve atrasos no cronograma de execução, sendo que a fase de execução do convênio ainda não foi iniciada (exposição de motivos - fls. 180, anexo 1). A primeira parte dos recursos prevista no cronograma de desembolso foi liberada em 28/01/2005 (Ordem bancária - fls. 165, anexo 1). Em face do atraso no cronograma, a OCB solicitou a prorrogação do convênio para até 23/12/2005. Esta solicitação encontra-se em análise pela Assessoria Jurídica da SEAP/PR, já havendo parecer técnico favorável à prorrogação (fls. 225 - anexo 1).

1.3 Objetivo e questões de auditoria:

O objetivo desta auditoria foi verificar a regularidade da aplicação dos recursos transferidos por meio dos Convênios Siafi 517568 (celebrado entre a SPM/PR e a ANCA) e o 517857 (celebrado entre a SEAP/PR e a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB)

Na busca do objetivo colimado, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

*a) Relacionadas à fase de **Celebração** dos convênios:*

Q.1) O objeto do convênio pactuado é compatível com o objetivo do programa de governo e a finalidade da ação orçamentária a que se vincula?

Q.2) O objeto pactuado tem relação com os objetivos e as atribuições regimentais ou estatutárias da entidade convenente?

Q.3) O Plano de Trabalho contém, no mínimo, as informações previstas no art. 2º da IN-STN 01/97, de forma completa e satisfatória?

Q.4) Integra o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, projeto básico ou projeto básico simplificado, conforme o caso?

Q.5) Os preços pactuados no convênio são compatíveis com os praticados no mercado?

Q.6) A situação de regularidade fiscal e cadastral do convenente perante a Administração Pública foi comprovada com os elementos previstos no art. 3º da IN-STN 01/97?

Q.7) Houve adequada apreciação do texto das minutas do convênio e de seus aditivos pelos setores técnico e jurídico do órgão/entidade concedente, acompanhado dos documentos previstos no art. 4º da IN-STN 01/97, e a aprovação da autoridade competente deu-se após e fundamentou-se nestes pareceres?

Q.8) Foram observadas as vedações de celebração previstas no art. 5º e parágrafo único do art. 25 da IN-STN 01/97?

Q.9) Os requisitos de formalização, alteração e publicação do termo de convênio previstos nos arts. 6º a 17 da IN-STN 01/97 foram observados?

b) Relacionadas à fase de ***Execução*** *dos convênios:*

Q.10) Os recursos liberados foram depositados e geridos em conta bancária específica do convênio, na forma prevista pelos arts. 18, III, § 1º, 19 caput, *20, §§ 1º a 3º e 21 da IN-STN 01/97, e a movimentação está respaldada por documentos que comprovem a efetiva prestação/entrega dos bens?*

Q.11) A contrapartida financeira prevista está sendo executada?

Q.12) A fiscalização do convênio e o acompanhamento de sua realização foram efetivamente realizados, de forma satisfatória, pelo órgão/entidade concedente?

Q.13) Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à emissão de notas fiscais de prestação de serviços ou fornecimento de bens?

Q.14) Os bens e/ou serviços objeto do convênio foram efetivamente recebidos/prestados, em estrito acordo com as especificações e os resultados obtidos são compatíveis com os propósitos do convênio?

c) Relacionadas à fase de ***Prestação de Contas*** *dos convênios:*

Q.15) A prestação de contas está constituída dos elementos previstos no art. 28 da IN-STN 01/97 e foi apresentada no prazo previsto no § 5º do mesmo artigo?

Q.16) A prestação de contas apresenta realização de despesas vedadas pelo art. 8º, I a IX, da IN-STN 01/97?

Q.17) A análise da prestação de contas obedece os ritos e prazos estipulados no art. 31 da IN-STN 01/97?

Q.18) Os pareceres da unidade técnica responsável pelo programa do órgão/entidade concedente sobre a prestação de contas, quanto aos aspectos técnicos e financeiros do convênio (art. 31, § 1º, I e II da IN-STN 01/97), coadunam-se com as informações e elementos presentes no processo?

Q.19) O pronunciamento do ordenador de despesa da unidade concedente tomou por base os documentos referidos no art. 28 da IN-STN 01/97 e acompanhou os pareceres técnico e financeiro? Se negativo, verificar se há justificativa nos autos e sua plausibilidade.

Q.20) Foram tomadas providências tempestivas quanto à instauração de Tomada de Contas Especial e registros no SIAFI, nas hipóteses previstas nos arts. 31 a 38 da IN-STN 01/97?

1.4 Metodologia utilizada e limitações inerentes à auditoria

(...)

Cabe ressaltar que, apesar da tentativa de antecipação (ver ofícios de fls. 276/278, anexo 1), só foi possível iniciar os trabalhos de campo na ANCA em 15/07/2005, data término da fase de execução desta auditoria. O principal motivo do atraso deveu-se ao fato de que o funcionário responsável pela prestação de contas do convênio não se encontrava em Brasília, estando envolvido com uma das atividades do convênio, o Encontro de Coordenação Nacional, nos dias 01 e 02 de julho. Além disso, quando da execução dos trabalhos de campo, a ANCA não havia reunido toda a documentação relativa a comprovação das despesas. Esses fatos impossibilitaram a realização de exames mais detalhados nos documentos relativos à execução do Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, dentro do prazo de execução desta auditoria.

Em exame preliminar de uma amostra de comprovantes solicitada (fls. 336/409, anexo 1), foram encontrados indícios de irregularidades no procedimento licitatório para a contratação de hospedagem e alimentação para a realização do Encontro Nacional (Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA).

Deve-se registrar, ainda, que, não foi possível verificar, in loco *e no momento da realização, a regularidade das atividades relacionadas à fase de execução dos dois convênios. No caso do Convênio Siafi 517857 - SEAP/PR-OCB, devido fato de a execução não ter sido iniciada. Com relação ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, as datas de realização dos eventos (Encontro Nacional, de 06 a 11 de junho de 2005 e Encontro de Coordenação Nacional, de 02 a 03 de julho de 2005), conjugadas com a já mencionada dificuldade em iniciar-se às atividades de campo na ANCA não permitiram a verificação da execução do convênio* in loco *e no momento da realização.*

Cabe mencionar, ainda, outra limitação aos trabalhos de auditoria: a dificuldade na obtenção dos preços de mercado para os itens constantes dos planos de aplicação.

(...)

1.5 Volume de recursos fiscalizados

Os dois convênios totalizam o montante de R$ 219.999,00 (duzentos e dezenove mil e novecentos e noventa e nove reais).

1.6 Benefícios potenciais da auditoria

Os benefícios potenciais da auditoria serão alcançados a partir da implementação das medidas sugeridas nas propostas de encaminhamento, principalmente, que a SEAP/PR e a SPM/PR aprimorem seus mecanismos de controle relacionados à gestão de convênios, em especial no que se refere aos procedimentos de liberação de recursos e análise das prestações de contas.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

Devido ao fato de os dois convênios ainda se encontrarem em execução, não foram respondidas as questões de auditoria relacionadas à fase de prestação de contas (Questões 15 a 20). As impropriedades e irregularidades relacionadas às demais questões serão relatadas a seguir.

2.1 Convênio Siafi 517857 - SEAP/PR-OCB

2.1.1 Ausência de uniformização de preços de item constante do plano de trabalho

2.1.1.1 Situação Encontrada

Em análise do plano de trabalho, verifica-se que o valor unitário previsto para compra de três resmas de papel na fase 3.1 (Curso básico de cooperativismo para produtores de algas nos estados da Paraíba e Rio de Grande do Norte) é R$ 30,00, enquanto para as outras fases o valor é de R$ 10,00 (compatível com o preço de mercado).

(...)

2.1.1.3 Conclusão da Equipe

Considerando tratar-se de falha pontual de baixa materialidade e, também, que a fase de execução dos convênio ainda não havia sido iniciada, propõe-se apenas efetuar ***determinação*** *à SEAP/PR para que promova a revisão do plano de trabalho corrigindo esta falha.*

2.1.2 Não utilização do detalhamento da execução física do objeto como parâmetro para a elaboração do cronograma de desembolso

2.1.2.1 Situação Encontrada

Em análise do cronograma de execução (fls. 129/138, anexo 1) em confronto com o de desembolso dos recursos (fls. 145, anexo 1), verifica-se que este último não foi elaborado utilizando-se o detalhamento da execução física do objeto como parâmetro.

Os tipos de gastos deste convênio (como serviço de consultoria, elaboração de estudo de mercado, realização de cursos) exigem verificação criteriosa da documentação de suporte das despesas para a aferição da regularidade dos gastos, reforçando, desta forma, a necessidade de elaboração do cronograma de desembolso em harmonia com as fases de execução física do convênio.

Além disso, em nome da prudência administrativa, seria recomendável que o cronograma de desembolso fosse dividido em 3 ou mais parcelas. Dessa forma, a liberação da 3ª parcela ficaria condicionada à apresentação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, e assim sucessivamente, nos termos do § 2º do art. 21 da IN STN 01/97. A divisão da liberação de recursos em 3 ou mais parcelas ainda tem o benefício potencial de não sacrificar o fluxo de caixa do Tesouro Nacional em face dos constantes adiamentos da execução física do objeto devido a problemas com o convenente (fato que ocorreu nos convênios da SPM/PR e SEAP/PR analisados).

A fim de evitar atraso na consecução do objeto do convênio, pelo descumprimento do cronograma de desembolso de recursos, caberia ao órgão concedente, conforme determina o § 10 do art. 2º da IN/STN 01/97, desenvolver sistemática específica de planejamento e controle dos convênios, de maneira a garantir harmonia entre a execução física e a financeira, esta subordinada aos decretos de programação financeira do Poder Executivo federal.

(...)

2.1.2.4 Conclusão da Equipe

Considerando a materialidade dos recursos envolvidos neste convênio e que a falha apontada não acarretou prejuízos ao erário, propõe-se efetuar as **determinações** *à SEAP/PR para que:*

. apenas libere a parcela restante do cronograma de desembolso do Convênio Siafi 517857 após a rigorosa verificação da regularidade da execução das atividades constantes do plano de trabalho que já foram iniciadas ou encerradas, nos termos do inciso I do § 3º do art. 116 da Lei 8.666/93.

. exija que o cronograma de desembolso proposto pelos interessados na celebração de convênios seja elaborado de acordo com o detalhamento da execução física do objeto e utilize, como parâmetro para sua aprovação, a programação financeira do Governo Federal, conforme disposto nos arts. 2º e 21 da IN STN 01/97;

*. na celebração de convênios, em nome do princípio da prudência administrativa e considerando o valor do convênio e o plano de aplicação, divida, sempre que possível, a execução física do objeto em três ou mais parcelas, de modo que a liberação de parcelas dos recursos fique condicionada à apresentação de contas parciais (*caput *do art. 21, combinado com o § 2º do da IN STN 01/97).*

2.1.3 Pagamento indevido de taxas bancárias com recursos do convênio

2.1.3.1 Situação Encontrada

Em análise do extrato bancário, verifica-se que, até o dia 29/06/2005, houve realização de 5 descontos no valor de R$ 48,00 na conta específica do convênio (totalizando R$ 240,00) referentes à 'Pacote de Serviços', em desacordo com a vedação contida no inciso VII do art. 8º da IN STN 01/97.

(...)

2.1.3.4 Conclusão da Equipe

Considerando a reduzida materialidade dos recursos envolvidos, entendo pertinente apenas propor **determinação** *à SEAP/PR para que, na análise da prestação de contas do convênio, glose o valor de R$ 240,00, e quaisquer outros valores referentes a taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária debitados na conta específica do Convênio, em virtude da vedação contida no inciso VII art. 8º da IN/STN 01/97.*

2.1.4 Não aplicação financeira dos recursos enquanto não empregados na sua finalidade

2.1.4.1 Situação Encontrada

Em análise do extrato bancário, verifica-se que, além da cobrança indevida de taxas, já relatada, os recursos transferidos, enquanto não empregados na sua finalidade, não foram aplicados no mercado financeiro, em desacordo com o disposto no § 1º do art. 20 da IN STN 01/97.

(...)

2.1.4.4 Conclusão da Equipe

Considerando também a reduzida materialidade dos recursos envolvidos, entendo pertinente apenas propor **determinação** *à SEAP/PR para que, quando da análise da prestação de contas do convênio, exija da OCB a comprovação da aplicação ou restituição à sua conta específica do valor referente à aplicação financeira em caderneta de poupança, no período de 28/01/2005 até a data comprovada de início da aplicação dos recursos na finalidade do convênio, do valor de R$ 57.045,00, a fim de dar cumprimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 20 da IN STN 01/97.*

2.2 Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA

Não utilização do detalhamento da execução física do objeto como parâmetro para a elaboração do cronograma de desembolso.

2.2.1.1 Situação encontrada

Assim como ocorrido no Convênio Siafi 517857-SEAP/PR-OCB, em análise do cronograma de execução (fls. 110, anexo 2) em confronto com o de desembolso (fls. 111, anexo 2), verifica-se que este último não foi elaborado utilizando-se o detalhamento da execução física do objeto como parâmetro.

(...)

2.2.1.4 Esclarecimentos do Gestor

Este ponto foi objeto de pedido de esclarecimentos ao gestor. Em resposta, a SPM/PR informou o seguinte (fls. 299, anexo 1):

'2) Os convênios assinados no final do exercício financeiro de 2004, cujas transferências envolviam valores baixos, foram pagos em parcela única, na intenção de reduzir o volume de recursos inscrito em "restos a pagar", evitando assim a concorrência dos pagamentos de diferentes exercícios à conta do exercício financeiro em curso. Ademais, considera-se que tal prática não acarreta prejuízo ao erário público, uma vez que os recursos repassados geram receita financeira, comprovada quando da prestação de conta, conforme inciso IV, Art. 28, da IN 01/97.'

2.2.1.5 Conclusão da Equipe

A argumentação apresentada pela SPM/PR para a ocorrência da impropriedade, 'reduzir o volume de recursos inscrito em 'restos a pagar', evitando assim a concorrência dos pagamentos de diferentes exercícios à conta do exercício financeiro em curso', não justifica a impropriedade.

Considerando não se tratar de convênio de elevado valor e que a falha apontada neste item não acarretou prejuízos ao erário, propõe-se efetuar **determinações** *à SPM/PR, de igual teor às efetuadas à SEAP/PR.*

. exija que o cronograma de desembolso proposto pelos interessados na celebração de convênios seja elaborado de acordo com o detalhamento da execução física do objeto e utilize, como parâmetro para sua aprovação, a programação financeira do Governo Federal, conforme disposto nos arts. 2º e 21 da IN STN 01/97;

*. na celebração de convênios, em nome do princípio da prudência administrativa e considerando o valor do convênio e o plano de aplicação, divida, sempre que possível, a execução física do objeto em três ou mais parcelas, de modo que a liberação de parcelas dos recursos fique condicionada à apresentação de contas parciais (*caput *do art. 21, combinado com o § 2º do da IN STN 01/97).*

2.2.2 Pagamento indevido de taxas bancárias com recursos do convênio.

2.2.2.1 Situação Encontrada

Em análise do extrato bancário, verifica-se que, até o dia 14/07/2005, houve realização de descontos no valor total de R$ 40,63 na conta específica do convênio referentes à tarifas de manutenção da conta (histórico 'MANUT CTA' e 'TAR ADIC'), em desacordo com o disposto no inciso VII do art. 8º da IN STN 01/97.

(...)

2.2.2.4 Conclusão da Equipe

Considerando a reduzida materialidade dos recursos envolvidos, entendo pertinente apenas propor ***determinação*** *à SPM/PR para que, na análise da prestação de contas do convênio, glose o valor de R$ 40,63, e quaisquer outros valores referentes a taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária debitados na conta específica do Convênio, nos termos do inciso VII art. 8º da IN/STN 01/97.*

2.2.3 Ausência de aplicação financeira dos recursos do convênio enquanto não empregados na sua finalidade

2.2.3.1 Situação Encontrada

Em análise do extrato bancário, verifica-se que, além da cobrança indevida de taxas, já relatada, os recursos foram transferidos em 04/01/2005 e apenas começaram a ser utilizados em 02/06/2005. Nesse período, os recursos não foram aplicados no mercado financeiro, o que contraria o disposto no § 1º do art. 20 da IN STN 01/97.

(...)

2.2.3.4 Conclusão da Equipe

Considerando também a reduzida materialidade dos recursos envolvidos, entendo pertinente apenas propor ***determinação*** *à SPM/PR para que, quando da análise da prestação de contas do convênio, exija a comprovação da aplicação ou a restituição à sua conta específica do valor referente à aplicação financeira em caderneta de poupança, no período de 04/01/2005 até a data comprovada de início da aplicação dos recursos na finalidade do convênio, do valor de R$ 46.600,00, a fim de dar cumprimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 20 da IN STN 01/97.*

2.2.4 Indícios de não utilização dos recursos da contrapartida pactuada.

2.2.4.1 Situação encontrada

Análise preliminar dos comprovantes de despesas realizadas no âmbito do convênio, do extrato bancário e de informações obtidas por meio de entrevista com o funcionário da ANCA responsável pela

prestação de contas do convênio, indica que o objeto do convênio foi executado sem a utilização dos recursos da contrapartida pactuada.

(...)

2.2.4.4 Conclusão da Equipe

Ante o exposto, considerando a baixa materialidade dos recursos envolvidos, propõe-se efetuar **determinação** *à SPM/PR para que, quando da análise da prestação de contas do convênio, exija da ANCA a comprovação da aplicação dos recursos referentes à contrapartida e, caso não haja comprovação, exija a restituição à conta do convênio da parcela que deveria ter sido executada com recursos referentes à contrapartida da Associação, conforme disposto no Plano de Trabalho.*

2.2.5 Celebração do Convênio com ausência de documentação técnica específica, prevista no Manual de Convênios da SPM/PR, referente aos convênios que tenham por objeto a execução de cursos, eventos e/ou campanhas.

2.2.5.1 Situação encontrada

No check-list *elaborado pela SPM/PR para análise da documentação referente a análise de projeto com entidades privadas sem fins lucrativos (fls. 53/54, anexo 2), verifica-se que estavam pendentes os documentos do item 09, 'Comprovante de abertura da conta específica', e do item 20, 'Documentação relativa a realização de cursos, eventos e/ou campanhas', exigidos pelo Manual de Convênios da SPM/PR. O documento do item 09 foi anexado às fls. 73, anexo 2. Contudo, o convênio foi celebrado sem a resolução da pendência relativa à documentação do item 20.*

(...)

2.2.5.3 Esclarecimentos do Gestor

Este ponto foi objeto de pedido de esclarecimentos ao gestor. Em resposta, a SPM/PR informou o seguinte:

'4) O comprovante da abertura de conta bancária se encontra apensado às fls. 72. Os demais documentos, referentes aos profissionais contratados, foram objeto de reiteração por parte desta Secretaria.'

2.2.5.4 Conclusão da Equipe

Sobre a questão, entende-se pertinente propor **determinações** *à SPM/PR para que:*

. glose, na análise da prestação de contas do Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, eventuais pagamentos referentes a serviços de consultoria ou assistência técnica realizados a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, nos termos do inciso II do art. 8o da IN/STN 01/97 e do Manual de Convênios da SPM/PR;

. abstenha-se de celebrar convênios sem o atendimento dos requisitos previstos na legislação, em particular na IN/STN 01/97 e no Manual de Convênios da Secretaria, conforme identificado no Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA.

2.2.6 Ausência de comprovação da efetiva realização dos eventos relacionados ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA.

2.2.6.1 Inconsistências nos números de CPF constantes das fichas de presença do evento.

2.2.6.1.1 Situação encontrada

Verificando a autenticidade dos números de CPF constantes das relações de presença do Encontro Nacional, realizado de 06 a 11 de junho de 2005 com 56 participantes, e o Encontro de Coordenação Nacional, realizado de 02 a 03 de julho de 2005 com 10 participantes, foram identificadas as inconsistências apresentadas na tabela a seguir:

Evento	***Nome***	***CPF (Relação)***	***Motivo***
Encontro de Coordenação Nacional	*Maria de Jesus dos Santos Gomes*	*910.151.040-99*	*CPF inexistente*
Encontro de Coordenação Nacional	*Alzira Rodrigues da Costa*	*090.429.327-08*	*CPF não confere com o nome.*
Encontro Nacional	*Alzira Rodrigues da Costa*	*090.429.327-08*	*CPF não confere com o nome.*
Encontro Nacional	*Maria Elizabete dos Santos*	*510.299-15*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Francisco Lima Araújo*	*399.522.843-82*	*CPF inexistente*

Encontro Nacional	*Luiza dos Santos*	*022.820.829-4*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*José Ramos*	*496.534.9004-00*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*José Reis dos Santos*	*023.323.731-3*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Dirlete Dellazeri*	*453.485.880-91*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Maria de Jesus dos Santos*	*910.151.040-99*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Amélia Pereira dos Santos*	*965.689.335-20*	*CPF não confere com o nome.*
Encontro Nacional	*Glauciana Kunzier*	*-*	*Ausência de registro do CPF*
Encontro Nacional	*Raquel Andegui de Oliveira*	*006.062.450-75*	*CPF inexistente*

A equipe de auditoria tentou contato telefônico com os participantes do eventos e só obteve êxito em contatar a Sra. Roseli dos Santos Reis (relacionada como participante do Encontro Nacional) que confirmou a sua participação. O contato com essas pessoas é dificultado pelo fato de muitas declararem residir em assentamentos rurais.

(...)

2.2.6.2 Indícios de irregularidades na condução do Convite 05/2005 realizado pela ANCA.

2.2.6.2.1 Situação encontrada

O Convite 05/2005 teve por objeto a contratação de diárias, contemplando hospedagem e alimentação para 56 pessoas durante 6 dias (total de 336 diárias), para os participantes do Encontro Nacional, realizado de 06 a 11 de junho de 2005.

A ANCA forneceu a documentação de 3 entidades que participaram do certame: Centro de Formação e Pesquisa Contestado - CEPATEC, com sede em São Paulo - SP (fls. 351/371, anexo 1); Cooperativa dos Trabalhadores do Instituto Cajamar - COOPERINCA (fls. 372/391, anexo 1) e do Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária - ITERRRA (fls. 392/409, anexo 1).

A contratação deu-se com o ITERRA, conforme a nota fiscal n.º 331 (fls. 346, anexo 1), no valor de unitário da diária de R$ 55,00 (R$ 18.480,00 no total) e, segundo informação prestada pela ANCA, o evento teria sido realizado no Instituto Florestan Fernandes, na cidade de Guararema -SP. Contudo, em contato telefônico realizado com o Instituto, não foi possível obter a confirmação da realização do Encontro Nacional.

Na análise da documentação apresentada, foram identificados os seguintes indícios de irregularidades:

a) ausência de documentos essenciais do procedimento licitatório: ata de julgamento das propostas pela comissão de licitação, e dos documentos de homologação da licitação e adjudicação do objeto e dos envelopes em que foram apresentadas as propostas das empresas participantes;

b) a proposta da CEPATEC é assinada pela Sra. Gislei Siqueira Knierim, procuradora da ANCA, que, também, é a signatária do convênio como representante da Associação (ver termo do convênio - fls. 88/98, anexo 2);

c) ausência de identificação dos signatários das propostas da COOPERINCA e do ITERRA;

d) ausência de indicação do local de realização dos eventos nas propostas apresentadas pelas três empresas participantes do certame (CEPATEC, da COOPERINCA e do ITERRA);

e) o valor da nota fiscal da realização dos serviços (fls. 346, anexo 1) é pouco maior que o valor constante da proposta apresentada pelo ITERRA (fls. 392, anexo 1);

f) a ANCA é, juntamente com a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. - CONCRAB, uma das sócias fundadoras do ITERRA conforme disposto no art. 6º do estatuto social do ITERRA (fls. 395/402, anexo 1).

(...)

2.2.6.3 Conclusão da Equipe

As inconsistências nos números de CPF constantes das fichas de presença do evento e os indícios de irregularidades na condução do Convite 05/2005 realizado pela ANCA, combinados com o fato de, em contato telefônico realizado com o Instituto Florestan Fernandes, não ter sido possível obter a confirmação da realização do Encontro Nacional, não permitem comprovar a efetiva realização dos

eventos relacionados ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA. Destaca-se que a nota fiscal do ITERRA e as listas de presença não são suficientes para essa comprovação.

Considerando a materialidade do gasto amparado pela nota fiscal do ITERRA (R$ 18.480,00), bem como os fatos de o convênio ainda se encontrar em período de execução e a prestação de contas final não ter sido apresentada, entende-se pertinente efetuar **determinação** *à SPM/PR para que, nos termos do inciso I do § 1º do art. 31 da IN/STN 01/97, ateste a efetiva execução física e o atingimento dos objetivos do convênio, inclusive por meio da verificação dos produtos resultantes dos eventos, abstendo-se de aprovar a prestação de contas com amparo apenas na nota fiscal do ITERRA e na lista de presença dos eventos.*

Caso ocorra o atesto da realização dos eventos, a fim de apurar se as pessoas relacionadas nas listas de presença realmente participaram dos encontros, propõe-se efetuar **determinação** *à SPM/PR para que, quando da análise da prestação de contas do convênio, apure as inconsistências apontadas no item 2.2.6.1 e caso sejam ratificadas, glose as despesas devidas. A fim de facilitar o trabalho da SPM/PR nessa apuração, propõe-se, também, efetuar* **determinação** *à ANCA para que forneça à SPM/PR relação do participantes do eventos realizados no âmbito do Convênio Siafi 517568 com o endereço residencial e comercial, telefones, endereço eletrônico, entre outras informações que possibilitem a localização dos participantes.*

Com relação aos indícios de irregularidades na condução do Convite 05/2005, o TCU, por meio do Acórdão 353/2005-Plenário, firmou o entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações.

Os indícios apontados indicam que o Convite 05/2005 não foi processado e julgado em conformidade com os princípios básicos estabelecidos no caput do art. 3º da Lei 8.666/93. Ante os indícios relacionados nas alíneas 'b', 'c', 'd' e 'f' do item 2.2.6.2.1 desta instrução, não pode ser considerado que houve três propostas válidas no certame. Entretanto, considerando que o preço da diária contratada (R$ 55,00 para pensão completa – fls. 392, anexo 1) pode ser considerado razoável, propõe-se efetuar **determinação** *à SPM/PR para que, na celebração de convênios, oriente os convenentes, nos termos do art. 27 da IN/STN 01/97 e do Acórdão 353/2005-TCU-Plenário, no sentido de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações.*

3. OUTROS FATOS RELEVANTES

3.1 Infra-estrutura das Secretarias disponível para a realização de fiscalização em convênios celebrados pelas Secretarias.

Este ponto foi objeto de solicitação de auditoria, cuja resposta está transcrita a seguir.

3.1.1 Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR

'a execução da função gerencial fiscalizadora nos Convênios firmados por esta Secretaria é realizada por técnicos qualificados e designados para cada convênio, conforme dispõe o artigo 23 da IN 01/07-STN.

Para a indicação e a designação do técnico leva-se em conta preferencialmente a formação técnica e a proximidade com o local da execução

No caso específico da fiscalização do Convênio SIAFI 517857, celebrado com a Organização das Cooperativas Brasileiras, foi indicado, através da Portaria nº 63/2005, publicada no Diário Oficial de 28 de fevereiro de 2005, o Engenheiro Agrônomo Ivanilson de Sousa Maia, na época o Chefe do Escritório da SEAP/PR no estado do Rio Grande de Norte, em face de proximidade dos locais de execução das atividades pactuadas, objeto do Convênio.

A SEAP/PR, criada em janeiro de 2003, não dispõe de uma estrutura específica para fiscalização dos Convênios e o faz através da delegação competência por Portarias aos técnicos das áreas finalísticas afins. A Estrutura da Secretaria definida no Regimento Interno é a seguinte:

1- Gabinete

2- Secretaria Especial Adjunta - SEA:

3- Subsecretaria de Planejamento Aqüicultura e Pesca - SUPLAP:

4 - Subsecretaria de Desenvolvimento de Aqüicultura e Pesca - SUDAP:

5- Unidades Descentralizadas:

a) Gerências Executivas Regionais - GER;

b) Escritórios Estaduais - EE;

Essa estrutura conta com 62 técnicos lotados nas 2 (duas) Subsecretarias e 132 localizados nos Escritórios Estaduais.'

3.1.2 Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR

'1) A função gerencial fiscalizadora nos convênios firmados, institucionalizada pela Portaria nº 56, de 09 de dezembro de 2004, é exercida pelo cumprimento de cronograma anual, que prevê o monitoramento, por meio de vistorias locais em 40% (quarenta por cento) dos convênios em execução, e os demais são acompanhados mediante levantamento de informações sobre o objeto conveniado – 'Formulário de Monitoramento e Avaliação', enviados à entidade proponente e análise documental.'

3.1.3 Conclusão da Equipe

Depreende-se das argumentações da SEAP/PR, de 'que não dispõe de uma estrutura específica para fiscalização dos Convênios', e da SPM/PR, de 'que prevê o monitoramento, por meio de vistorias locais em 40% (quarenta por cento) dos convênios em execução', a necessidade de que ambas as Secretarias aprimorem seus controles internos relacionados ao exame da documentação dos convênios e adotem medidas preventivas que busquem assegurar a boa e regular aplicação dos recursos, como as propostas no item 2.1.2 deste relatório.

4. CONCLUSÃO

O objetivo desta auditoria foi verificar a regularidade da aplicação dos recursos transferidos por meio dos Convênios Siafi 517568 (celebrado entre a SPM/PR e a ANCA) e o 517857 (celebrado entre a SEAP/PR e a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB).

Na essência, os achados de auditoria podem ser assim resumidos:

Convênio Siafi 517857 - SEAP/PR-OCB

. Ausência de uniformização de preços de item constante do plano de trabalho.

. Não utilização do detalhamento da execução física do objeto como parâmetro para a elaboração do cronograma de desembolso.

. Pagamento indevido de taxas bancárias com recursos do convênio.

. Não aplicação financeira dos recursos enquanto não empregados na sua finalidade.

Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA

. Não utilização do detalhamento da execução física do objeto como parâmetro para a elaboração do cronograma de desembolso.

. Pagamento indevido de taxas bancárias com recursos do convênio.

. Ausência de aplicação financeira dos recursos do convênio enquanto não empregados na sua finalidade.

. Indícios de não utilização dos recursos da contrapartida pactuada.

. Celebração do convênio com ausência de documentação específica, prevista na normatização de convênios editada pela SPM/PR, para convênios que tenham por objeto a execução de cursos, eventos e/ou campanhas.

. Ausência de comprovação da efetiva realização dos eventos relacionados ao convênio.

Sobre os aspectos apontados no subitem 9.2 do Acórdão 591/2005-TCU-Plenário, observa-se que:

. Não foi detectado desvio de finalidade na celebração dos convênios.

. Não foram detectadas distorções significativas entre os preços pactuados e os de mercado.

. A regularidade fiscal e cadastral dos convenentes atende ao previsto na IN/STN 1/97.

No entanto, como os convênios ainda se encontram em fase de execução, não houve prestação de contas e não foi possível assegurar inexistência de desvio de finalidade na execução dos ajustes. Contudo, também não houve comprovação efetiva da realização dos eventos relacionados ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA.

Com base nos achados dessa fiscalização, foram propostas determinações e recomendações à SEAP/PR e à SPM/PR visando à correção de impropriedades encontradas na operacionalização dos convênios e também, no caso do Convênio Siafi 517568 – SPM/PR-ANCA, à apuração de inconsistências encontradas nas listas de presença do evento e na condução de processo licitatório.

Espera-se, ainda, com a adoção das medidas propostas, o aprimoramento dos mecanismos de controle relacionados à gestão de convênios da SEAP/PR e da SPM/PR, em especial no que se refere aos procedimentos de liberação de recursos e análise das prestações de contas.

Como medida de acompanhamento do Tribunal, foi proposta, também, determinação à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – CISET/PR para que faça constar, nas próximas

contas da SPM/PR e da SEAP/PR, informações acerca do cumprimento das determinações contidas nesta proposta de encaminhamento.

Por fim, ao término dos trabalhos, foram realizadas reuniões de encerramento com os gestores da SPM/PR e da SEAP/PR com o intuito de apresentar os principais achados de auditoria e proporcionar às Secretarias oportunidade para que se estruturem com antecedência para dar cumprimento às futuras determinações e recomendações propostas pelo Tribunal."

7. Em face das constatações mencionadas, propôs a equipe, com a aquiescência da Diretora da 2ª Diretoria Técnica e da titular da 6ª Secex, o seguinte encaminhamento:

*"1) seja determinado à **Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR** que:*

a) execute a revisão do plano de trabalho do Convênio Siafi 517857 de modo que o valor unitário orçado para a resma de papel na fase '3.1 Curso básico de cooperativismo para produtores de Algas nos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte' seja compatível com os preços de mercado, e não R$ 30,00 conforme consignado (item 2.1.1);

b) condicione a liberação da segunda parcela restante do cronograma de desembolso do Convênio Siafi 517857, no valor de R$ 91.245,00, à verificação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, nos termos do inciso I do § 3º do art. 116 da Lei 8.666/93 (item 2.1.2);

c) exija que o cronograma de desembolso proposto pelos interessados na celebração de convênios seja elaborado de acordo com o detalhamento da execução física do objeto e utilize, como parâmetro para sua aprovação, a programação financeira do Governo Federal, conforme disposto nos arts. 2º e 21 da IN STN 01/97 (item 2.1.2);

*d) na celebração de convênios, em nome do princípio da prudência administrativa e considerando o valor do convênio e o plano de aplicação, divida, sempre que possível, a execução física do objeto em três ou mais parcelas, de modo que a liberação de parcelas dos recursos fique condicionada à apresentação de contas parciais (*caput *do art. 21, combinado com o § 2º do da IN STN 01/97) (item 2.1.2);*

e) glose, na análise da prestação de contas do Convênio Siafi 517857, o valor de R$ 240,00, referente a lançamentos na conta específica do Convênio (Conta BB 37.131-9, Agência 3382-02) com o histórico de 'Pacote de Serviços' realizados até a data de 29/06/2005, e quaisquer outros valores referentes a taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária debitados na conta específica do Convênio, em virtude da vedação contida no inciso VII art. 8º da IN/STN 01/97 (item 2.1.3);

f) exija da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, quando da análise da prestação de contas do Convênio Siafi 517857, a comprovação da aplicação ou a restituição à conta específica do valor referente à aplicação financeira em caderneta de poupança do montante de R$ 57.045,00, relativo ao período de 28/01/2005 até a data de início da aplicação dos recursos na finalidade do Convênio, a fim de dar cumprimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 20 da IN STN 01/97 (item 2.1.4);

*2) seja determinado à **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR** que :*

a) exija que o cronograma de desembolso proposto pelos interessados na celebração de convênios seja elaborado de acordo com o detalhamento da execução física do objeto e utilize, como parâmetro para sua aprovação, a programação financeira do Governo Federal, conforme disposto nos arts. 2º e 21 da IN STN 01/97 (item 2.2.1);

*b) na celebração de convênios, em nome do princípio da prudência administrativa e considerando o valor do convênio e o plano de aplicação, divida, sempre que possível, a execução física do objeto em três ou mais parcelas, de modo que a liberação de parcelas dos recursos fique condicionada à apresentação de contas parciais (*caput *do art. 21, combinado com o § 2º do da IN STN 01/97) (item 2.2.1);*

c) glose, na análise da prestação de contas do Convênio Siafi 517568, o valor de R$ 40,63, referente a lançamentos na conta específica do Convênio (Conta BB 21.042-0, Agência 3477-0) com o histórico 'MANUT CTA' e 'TAR ADIC' realizados até a data de 14/07/2005, e quaisquer outros valores referentes a taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária debitados na conta específica do Convênio, nos termos do inciso VII art. 8º da IN/STN 01/97 (item 2.2.2);

d) exija da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, quando da análise da prestação de contas do Convênio Siafi 517568, a comprovação da aplicação ou a restituição à conta específica do valor referente à aplicação financeira em caderneta de poupança do valor de R$ 46.600,00, relativo ao período de 04/01/2005 até a data de início da aplicação dos recursos na finalidade do convênio, a fim de dar cumprimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 20 da IN STN 01/97 (item 2.2.3);

e) exija da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, quando da análise da prestação de contas do Convênio Siafi 517568, a comprovação da aplicação dos recursos referentes à contrapartida e, caso não haja comprovação, exija a restituição à conta do convênio da parcela que deveria ter sido executada com recursos referentes à contrapartida da Associação, conforme disposto no Plano de Trabalho (item 2.2.4);

f) glose, na análise da prestação de contas do Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, eventuais pagamentos referentes a serviços de consultoria ou assistência técnica realizados a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, nos termos do inciso II do art. 8º da IN/STN 01/97 e do Manual de Convênios da SPM/PR (item 2.2.5)

g) abstenha-se de celebrar convênios sem o atendimento dos requisitos previstos em legislação, em particular na IN/STN 01/97 e no Manual de Convênios da Secretaria, conforme identificado no Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA (item 2.2.5);

h) ateste, nos termos do inciso I do § 1º do art. 31 da IN/STN 01/97, a efetiva execução física e o atingimento dos objetivos do Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, inclusive por meio da verificação dos produtos resultantes dos eventos, abstendo-se de aprovar sua prestação de contas com amparo apenas na nota fiscal n.º 331 do ITERRA (fls. 346, anexo 1) e na lista de presença dos eventos (fls. 302/332, anexo 1) (item 2.2.6);

i) caso seja atestada a realização dos eventos objeto do Convênio Siafi 517568, verifique, quando da análise da prestação de contas, a efetiva participação das pessoas relacionadas nas listas de presença dos eventos, em especial, das pessoas relacionadas na tabela a seguir, em face de inconsistências nos números de CPF (item 2.2.6):

Evento	***Nome***	***Motivo***
Encontro de Coordenação Nacional	*Maria de Jesus dos Santos Gomes*	*CPF inexistente*
Encontro de Coordenação Nacional	*Alzira Rodrigues da Costa*	*CPF não confere com o nome.*
Encontro Nacional	*Alzira Rodrigues da Costa*	*CPF não confere com o nome.*
Encontro Nacional	*Maria Elizabete dos Santos*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Francisco Lima Araújo*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Luiza dos Santos*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*José Ramos*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*José Reis dos Santos*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Dirlete Dellazeri*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Maria de Jesus dos Santos*	*CPF inexistente*
Encontro Nacional	*Amélia Pereira dos Santos*	*CPF não confere com o nome.*
Encontro Nacional	*Glauciana Kunzier*	*Ausência de CPF*
Encontro Nacional	*Raquel Andegui de Oliveira*	*CPF inexistente*

j) após a realização da verificação prevista na alínea 'i', não aceite comprovantes de despesas de pessoas que não tiverem sua participação nos eventos comprovada (item 2.2.6);

l) oriente, na celebração de convênios, os convenentes, nos termos do art. 27 da IN/STN 01/97 e do Acórdão 353/2005-TCU-Plenário, no sentido de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres deve atender no que couber, às disposições da Lei de Licitações (item 2.2.6);

3) seja determinado à ***Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA*** *que, com o objetivo de auxiliar a SPM/PR no exame da regularidade da prestação do Convênio Siafi 517568, apresente à SPM/PR relação dos participantes do eventos realizados no âmbito desse convênio, com o endereço residencial e comercial, telefones, endereço eletrônico, entre outras informações que possibilitem a localização dos participantes (item 2.2.6);*

4) seja determinado à ***Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – CISET/PR*** *que faça constar, nas próximas contas da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR e*

da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR, informações acerca do cumprimento das determinações contidas nesta proposta de encaminhamento;

5) seja o presente processo juntado às contas da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR relativas ao exercício de 2005 e, por cópia, às contas da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR relativas ao exercício de 2005;

6) seja encaminhada cópia deste relatório de auditoria, bem como do acórdão, relatório e voto que vierem a ser proferidos nestes autos, à Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR."

É o Relatório.

VOTO

O presente trabalho traz uma pequena mostra da benevolência com que o Estado tem tratado instituições privadas ligadas a movimentos sociais de cunho agrário.

2. Aqui, apenas dois convênios foram examinados, ainda em sua fase inicial. Um firmado entre a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR e a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB e outro firmado entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR e Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA. Ambos integram o universo de convênios que foram objeto da consolidação relatada pelo Ministro Guilherme Palmeira na Sessão de 13.12.2005 (Acórdão n° 2.261/2005-Plenário).

3. Naquela oportunidade, chamou a atenção o vulto dos valores envolvidos nos 109 convênios firmados, no período de 1998 a 2004, entre diversos órgãos/entidades da administração pública federal e as pessoas jurídicas de direito privado Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - CONCRAB, Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária - ITERRA, Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB e Sociedade Rural Brasileira - SRB. As somas atingiram R$ 42,7 milhões, sendo que, desse total, R$ 22,8 milhões foram destinados à ANCA e R$ 350,3 mil à OCB.

4. Conforme apontado pelo Relator daquela consolidação, cerca de R$ 20 milhões do total de R$ 42,7 milhões tiveram uso indevido, o que motivou a instauração de diversas tomadas de contas especiais visando ao seu ressarcimento aos cofres públicos.

5. Em linhas gerais, foi possível identificar, em quase todos os convênios, falhas, fragilidades e omissões que permitiram o completo distanciamento entre os objetivos das avenças e das ações governamentais. Desde o início, na fase de apresentação do pleito ao órgão/entidade repassadora, já não se tinha a exata noção do que se pretendia atingir com a realização do convênio. A ausência de análises críticas das proposições permitiu transferência de recursos públicos sem que, sequer, fosse avaliada a oportunidade e conveniência do pacto, em face de objetivos governamentais. Tampouco, a viabilidade e exeqüibilidade técnicas dos objetos sofreram qualquer tipo de exame. Na execução, verificou-se incapacidade organizacional para garantir a consecução de metas. A execução dos objetos não é adequadamente acompanhada, quer por meio de verificações *in loco*, quer por meio das prestações de contas.

6. O quadro geral que se apresentou, conforme salientado na referida consolidação, foi de mau uso do dinheiro público. Salientou o Ministro Guilherme Palmeira: "*Em todas as fases dos convênios, desde a análise inicial dos pedidos de recursos formulados pelas instituições até a fiscalização e o exame da prestação de contas, passando, antes, pela execução, foram verificadas irregularidades ou deficiências que acabaram por propiciar o desvio de recursos.*"

7. Esse o pano de fundo para o exame dos dois convênios objeto da auditoria destes autos.

8. O foco deste trabalho foi verificar se houve desvio de finalidade na celebração e/ou execução dos referidos convênios; se os preços pactuados nos convênios são compatíveis com os praticados no mercado; e se as prestações de contas e as condições fiscais e cadastrais das entidades atendem às exigências previstas nas Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Quanto à forma de execução da auditoria, ressaltou a equipe que o exame se limitou à análise documental. No caso do Convênio Siafi 517857 - SEAP/PR-OCB, em razão de a execução não ter sido iniciada, na época. Com relação ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, em decorrência de dificuldades relacionadas ao início do trabalho de campo na ANCA, à localização e às datas de realização dos eventos programados.

10. A partir dessa análise documental, a equipe de auditoria identificou falhas comuns aos dois convênios, a saber: não utilização do detalhamento da execução física do objeto como parâmetro para a elaboração do cronograma de desembolso; pagamento indevido de taxas bancárias com recursos do convênio; e ausência de aplicação financeira dos recursos do convênio enquanto não empregados na sua finalidade.

11. Com relação ao Convênio Siafi 517857 - SEAP/PR-OCB, foi possível constatar, ademais, ausência de uniformização de preços de item constante do plano de trabalho. E, no que se refere ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, indícios de não utilização dos recursos da contrapartida conforme pactuado, celebração do Convênio com ausência de documentação específica, prevista na normatização de convênios editada pela SPM/PR, para convênios que tenham por objeto a execução de cursos, eventos e/ou campanhas, e ausência de comprovação da efetiva realização dos eventos programados.

12. Os totais de recursos dos convênios somaram R$ 219.999,00, sendo R$ 194.890,00 relativos a transferências federais e R$ 25.109,00 à contrapartida. O Convênio Siafi 517857 - SEAP/PR-OCB movimentou recursos da ordem de R$ 167.975,00 e o Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, R$ 52.024,00.

13. Em pesquisa realizada por minha assessoria no Siafi, verificou-se que os dois convênios se encontram em situação de adimplência, sendo que o Convênio Siafi 517857 - SEAP/PR-OCB teve sua vigência prorrogada para 31.07.2006 e prazo para prestação de contas fixado em 29.09.2006. Já o Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA expirou em 23.09.2005, com prazo para prestação de contas em 22.11.2005.

14. É de se ressaltar, por oportuno, que, diante das constatações desta auditoria, dada a etapa em que se encontrava a execução dos convênios na época da realização do trabalho, não é possível assegurar inexistência de desvio de finalidade. Ademais, não houve comprovação efetiva da realização dos eventos relacionados ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA.

15. Esse contexto, aliado ao conjunto de irregularidades que este Plenário conheceu por ocasião da prolação do Acórdão n° 2.261/2005-Plenário, reclama especial atenção dos órgãos concedentes. Eventuais providências para evitar que os recursos federais sejam aplicados de forma indevida devem ser prontamente adotadas. Nesse sentido, o exame das prestações de contas deverá ser acurado, rechaçando-se práticas já identificadas de análises pro forma, procedendo-se a avaliações técnicas que evidenciem a averiguação quanto à consistência e à confiabilidade das informações recebidas.

16. Com relação às falhas identificadas, ressalta-se que o pagamento indevido de taxas bancárias com recursos do convênio e ausência de aplicação financeira dos recursos do convênio enquanto não empregados na sua finalidade representam descumprimento frontal de dispositivos da IN STN n° 01/97 (art. 8°, inciso VII, e art. 20, § 1°, respectivamente).

17. No caso do pagamento de taxas bancárias, os valores respectivos devem ser glosados, haja vista infringir a norma, e a correspondente cláusula do convênio, que vedam expressamente essa prática.

18. Quanto à não-aplicação financeira dos recursos transferidos enquanto não empregados em sua finalidade, cabe ressaltar que a norma obriga, e não apenas faculta, que sejam aplicados em caderneta de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública federal, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores (incisos I e II do art. 20 da IN STN n° 01/97). Os rendimentos que teriam sido auferidos, desde que observada a norma, reverteriam em favor do convênio, dada a obrigatoriedade de serem aplicados em seu objeto. Representariam recursos do convênio da mesma forma que o montante transferido pelo órgão repassador e que a contrapartida, sujeitando-se às mesmas condições de prestação de contas exigidas para o total. Passariam a integrar eventual saldo não utilizado que, nos termos da norma, deve ser restituído aos cofres públicos. Portanto, a importância equivalente aos rendimentos que deixaram de ser auferidos deve ser quantificada pelo órgão repassador para posterior devolução, em face de descumprimento frontal da norma.

19. A propósito, registro que idêntico entendimento foi externado quando da apreciação do TC 825.103/1998-3 (Acórdão n° 294/99-2ª Câmara), relatório de auditoria convertido em tomada de contas especial em razão da não aplicação no mercado financeiro de recursos recebidos por meio de convênio. Esse fato, além de demonstrar indícios de negligência na gestão dos recursos federais, importou em dano ao Erário, em virtude de os recursos haverem sido devolvidos à União sem o montante que deixou de ser auferido em razão da omissão em aplicar os recursos do convênio no mercado financeiro. A situação

presente se enquadra no mesmo entendimento. Tivesse havido a correta aplicação financeira, o montante global do convênio teria sido aumentado nessa proporção, gerando, quiçá, saldo a ser devolvido.

20. Saliento que, na mesma linha do decidido naquela oportunidade, deve restar assente que o prejuízo ao Erário passa a ocorrer nas datas em que os rendimentos deveriam ser auferidos.

21. Além desses fatos, da análise do extrato bancário da conta específica do Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA, verificou-se que não houve depósito relativo à contrapartida acordada. A partir dessa informação é possível trabalhar com a hipótese de que não houve a sua aplicação no objeto do convênio. Trata-se, portanto, de indício. Se confirmado, cabe aplicar ao caso o mesmo entendimento expresso no Acórdão n° 439/2005-Plenário.

22. A devolução da contrapartida está prevista na IN STN n° 01/97, com a redação alterada pela IN STN n° 02/2002, conforme art. 7°, inciso XIII: "*Art. 7º. O Convênio conterá, expressamente e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo: (...) XIII - o compromisso de o convenente recolher à conta do concedente o valor, atualizado monetariamente, na forma prevista no inciso anterior, correspondente ao percentual da contrapartida pactuada, não aplicada na consecução do objeto do convênio;*". Conforme salientado no Voto que fundamentou o Acórdão n° 439/2005-Plenário, "*Cabe esclarecer, de início, que o dispositivo acima não estabelece obrigatoriedade de ser devolvida à União a parcela da contrapartida do convenente. A finalidade dessa norma é, apenas, fazer com que o convenente devolva a parcela dos recursos federais que acabaram por substituir, indevidamente, os recursos da contrapartida na execução do convênio. Visa a norma manter a relação percentual originalmente estabelecida por meio do convênio.*". Na mesma linha, deve ser apurado na prestação de contas se houve ou não aplicação da contrapartida para fins de glosa, na hipótese de não-aplicação ou aplicação apenas parcial.

23. Outro aspecto importante a ser apurado em relação ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA refere-se à ausência de comprovação da efetiva realização dos eventos programados. Conforme apurado pela equipe de auditoria, foram identificadas inconsistências nos números de CPF constantes das fichas de presença dos eventos realizados com os recursos do convênio, bem como há indícios de irregularidades na condução do Convite n° 05/2005, realizado com a finalidade de contratar diárias, incluindo hospedagem e alimentação para 56 participantes de um dos eventos (Encontro Nacional).

24. Em face dessas constatações, deve o órgão repassador averiguar com rigor, no exame da prestação de contas, a comprovação da realização das despesas, assim como a legalidade da contratação do ITERRA em decorrência do Convite n° 05/2005.

25. Ressalte-se, ademais, que a equipe de auditoria, mediante contato telefônico com o Instituto Florestan Fernandes, verificou não ser possível obter a confirmação da realização do Encontro Nacional. Portanto, fortalece-se o indício da não-realização dos eventos relacionados ao Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA. Em especial porque, em face desses indícios de irregularidades, a nota fiscal do ITERRA e as listas de presença não são suficientes para comprovar sua realização.

26. No tocante aos indícios de irregularidades identificadas na realização do convite, a equipe de auditoria suscita o entendimento que passou a vigorar com o Acórdão n° 353/2005-Plenário. Nesse particular, quero salientar a minha posição no sentido de que a Lei n° 8.666/93 deve ser de observância obrigatória, inclusive por entidades privadas, nas situações de utilização de recursos públicos, uma vez que o que rege essa obrigatoriedade é a origem do recurso, que permanece público. As regras contidas no Estatuto das Licitações buscam trazer maior transparência e isonomia nas contratações. Todavia, este Colegiado decidiu adotar o entendimento que passou a constar do mencionado Acórdão, não me cabendo forçar a rediscussão do tema. Talvez o tempo possa trazer novas contribuições, principalmente quando somas cada vez mais vultosas de recursos públicos começarem a ser utilizadas por entidades privadas, por meio das parcerias público-privadas, Oscips e ONGs, por exemplo.

27. Feitas essas considerações, acolho as sugestões da unidade técnica, com alguns ajustes, em razão da fase em que se encontra a execução dos convênios, conforme mencionado no item 13 retro, e da necessidade de este Tribunal não vir a substituir o órgão repassador na análise das prestações de contas dos convênios. Por essa razão, as falhas identificadas nesta auditoria devem ser comunicadas aos órgãos repassadores como alerta. Caberá a este Tribunal, posteriormente, acompanhar o exame das prestações de contas para adotar as providências necessárias.

28. Registro, ademais, que, por meio do Acórdão n° 2.261/2005-Plenário, itens 9.6 e 9.9, foram encaminhadas determinações à Secretaria de Especial de Aqüicultura e Pesca/PR, entre outros entes, para:

"9.6. (...) que observem com rigor as determinações legais pertinentes, abstendo-se de celebrar convênios cujos objetos não se coadunem com o objetivo do programa e a finalidade da ação

orçamentária, atentando para o público-alvo contemplado na referida ação e para a exata forma de implementação da mesma, sob pena de incidência nos atos de improbidade administrativa tipificados nos incisos IX e XI do art. 10 da Lei nº 8.429/1992, e façam consignar nos pareceres de análises técnica/jurídica da proposição a pertinência entre o objeto proposto e o objetivo do programa e a finalidade da ação orçamentária que irá suprir os recursos.

9.9. (...)

9.9.1. exijam dos interessados na celebração de convênios a observação rigorosa da execução física do objeto, suficientemente detalhada no cronograma de execução - metas, etapas ou fases - como parâmetro para a definição das parcelas do cronograma de desembolso proposto;

9.9.2. para fiel cumprimento ao que determina o art. 30 da IN/STN n.º 01/1997 e as demais normas que regulam a matéria, em especial as Leis nºs 4.729/1965, art. 1º, incisos II a IV; 8.137/1990, art. 1º, inciso V; 8.846/1994, arts. 1º e 2º; 9.532/1997, art. 61, § 1°; 4.502/1964, art. 47, e o Convênio ICMS S/Nº, de 15/12/1970, art. 6º, somente aceitem a comprovação de despesas, no caso de fornecedor pessoa jurídica, por meio de notas fiscais ou documentos fiscais equivalentes e, no caso de fornecedor pessoa física, que não esteja obrigado à emissão de nota fiscal ou documento equivalente, somente por meio de documentação que atenda as exigências da legislação trabalhista e previdenciária;

9.9.3. exijam dos convenentes a movimentação dos recursos do convênio, incluindo a contrapartida, conforme o caput do art. 20 da IN/STN nº 01/1997, e glosem, nas prestações de contas, valores de pagamentos realizados com cheques sacados diretamente na agência, quando não constatável, de forma objetiva e clara, o nexo entre eles, a sua real destinação e o seu real beneficiário;

9.9.4. dêem exato cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso XIX, c/c o caput do art. 20 e o art. 2º, § 3º, da IN/STN nº 01/1997, exigindo dos convenentes o depósito e a execução financeira da contrapartida na conta específica do convênio, inclusive fazendo constar cláusula expressa nesse sentido nos instrumentos de celebração;"

29. Cabe ressaltar, ainda, que o referido Acórdão também trouxe colaboração significativa ao aprimoramento da sistemática definida na IN STN n° 01/97, mediante o encaminhamento de recomendações à Secretaria do Tesouro Nacional.

30. As medidas aqui apresentadas visam a colaborar com o aprimoramento dos mecanismos de controle relacionados à gestão de convênios da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR, principalmente em relação aos procedimentos de liberação de recursos e análise das prestações de contas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 350/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-011.989/2005-5 - c/ 02 anexos e 01 volume
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Senado Federal
4. Entidades: Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB e Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 6ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria de conformidade realizada no Convênio Siafi 517857, firmado entre a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR e a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, e no Convênio Siafi 517568, firmado entre a Secretaria

Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam à Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR alertando-a, com relação ao Convênio Siafi 517857 firmado com a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB, acerca dos pontos a seguir indicados que, segundo a equipe de auditoria, representam falhas na execução do convênio:

9.1.1. plano de trabalho contempla valor unitário orçado para a resma de papel na fase “3.1 Curso básico de cooperativismo para produtores de Algas nos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte” não compatível com os preços de mercado;

9.1.2. pagamento de R$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), referente a lançamentos na conta específica do Convênio (Conta BB 37.131-9, Agência 3382-02) com o histórico de “Pacote de Serviços”, a despeito da vedação contida no inciso VII do art. 8º da IN/STN 01/97;

9.1.3. ausência de aplicação financeira, conforme inciso I do § 1º do art. 20 da IN STN 01/97, do montante de R$ 57.045,00 (cinqüenta e sete mil reais e quarenta e cinco centavos), relativa ao período de 28/01/2005 até a data de início da aplicação dos recursos na finalidade do Convênio;

9.2. dar ciência da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres alertando-a, com relação ao Convênio Siafi 517568 firmado com a Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA, acerca dos pontos a seguir indicados que, segundo a equipe de auditoria, representam falhas na execução do convênio:

9.2.1. pagamento de R$ 40,63 (quarenta reais e sessenta e três centavos), referente a lançamentos na conta específica do Convênio (Conta BB 21.042-0, Agência 3477-0) com o histórico “MANUT CTA” e “TAR ADIC”, a despeito da vedação contida no inciso VII art. 8º da IN/STN 01/97;

9.2.2. ausência de aplicação financeira, conforme inciso I do § 1º do art. 20 da IN STN 01/97, do valor de R$ 46.600,00 (quarenta e seis mil e seiscentos reais), relativa ao período de 04/01/2005 até a data de início da aplicação dos recursos na finalidade do Convênio;

9.2.3. ausência de comprovação da aplicação dos recursos referentes à contrapartida no objeto do Convênio, conforme disposto no Plano de Trabalho;

9.2.4. pagamentos referentes a serviços de consultoria ou assistência técnica realizados a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, contrariamente ao disposto no inciso II do art. 8º da IN/STN 01/97 e do Manual de Convênios da SPM/PR;

9.2.5. ausência de elementos suficientes para atestar, nos termos do inciso I do § 1º do art. 31 da IN/STN 01/97, a efetiva execução física e o atingimento dos objetivos do Convênio;

9.2.6. verificação de inconsistências nos números de CPF das pessoas a seguir indicadas, relacionadas como participantes dos eventos:

Evento	Nome	Motivo
Encontro de Coordenação Nacional	Maria de Jesus dos Santos Gomes	CPF inexistente
Encontro de Coordenação Nacional	Alzira Rodrigues da Costa	CPF não confere com o nome.
Encontro Nacional	Alzira Rodrigues da Costa	CPF não confere com o nome.
Encontro Nacional	Maria Elizabete dos Santos	CPF inexistente
Encontro Nacional	Francisco Lima Araújo	CPF inexistente
Encontro Nacional	Luiza dos Santos	CPF inexistente
Encontro Nacional	José Ramos	CPF inexistente
Encontro Nacional	José Reis dos Santos	CPF inexistente
Encontro Nacional	Dirlete Dellazeri	CPF inexistente
Encontro Nacional	Maria de Jesus dos Santos	CPF inexistente
Encontro Nacional	Amélia Pereira dos Santos	CPF não confere com o nome.

Encontro Nacional	Glauciana Kunzier	Ausência de CPF
Encontro Nacional	Raquel Andegui de Oliveira	CPF inexistente

9.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n° 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR que:

9.3.1. exija que o cronograma de desembolso proposto pelos interessados na celebração de convênios seja elaborado de acordo com o detalhamento da execução física do objeto e utilize, como parâmetro para sua aprovação, a programação financeira do Governo Federal, conforme disposto nos arts. 2º e 21 da IN STN 01/97;

9.3.2. na celebração de convênios, em atenção ao princípio da prudência administrativa, sempre que a execução física permitir e a materialidade do convênio indicar a conveniência, divida a liberação dos recursos em três ou mais parcelas, de modo a intercalar as liberações com a apresentação de prestações de contas parciais (*caput* do art. 21, c/c o § 2º do mesmo artigo da IN/STN nº 01/97);

9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n° 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR que :

9.4.1. exija que o cronograma de desembolso proposto pelos interessados na celebração de convênios seja elaborado de acordo com o detalhamento da execução física do objeto e utilize, como parâmetro para sua aprovação, a programação financeira do Governo Federal, conforme disposto nos arts. 2º e 21 da IN STN 01/97;

9.4.2. na celebração de convênios, em atenção ao princípio da prudência administrativa, sempre que a execução física permitir e a materialidade do convênio indicar a conveniência, divida a liberação dos recursos em três ou mais parcelas, de modo a intercalar as liberações com a apresentação de prestações de contas parciais (*caput* do art. 21, c/c o § 2º do mesmo artigo da IN/STN nº 01/97);

9.4.3. abstenha-se de celebrar convênios sem o atendimento dos requisitos previstos em legislação, em particular na IN/STN 01/97 e no Manual de Convênios da Secretaria, conforme identificado no Convênio Siafi 517568 - SPM/PR-ANCA;

9.4.4. oriente os convenentes, na celebração de convênios, nos termos do art. 27 da IN/STN 01/97 e do Acórdão n° 353/2005-Plenário, no sentido de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres deve atender no que couber, às disposições da Lei de Licitações;

9.5. determinar à Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA que, com o objetivo de auxiliar a SPM/PR no exame da regularidade da prestação de contas do Convênio Siafi 517568, apresente àquela Secretaria relação dos participantes dos eventos realizados no âmbito desse convênio, com o endereço residencial e comercial, telefones, endereço eletrônico, entre outras informações que possibilitem a localização dos participantes;

9.6. determinar à Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA e à Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB que:

9.6.1. observem com rigor o disposto no art. 27 da IN/STN nº 01/1997, com redação dada pela Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 03/2003 (DOU de 30/09/2003), no sentido de serem realizados os procedimentos licitatórios, em todos os casos em que se imponha tal medida, conforme definido na Lei nº 8.666/1993 e no Decreto nº 5.504/2005, e consoante entendimento expresso no Acórdão n° 353/2005-Plenário;

9.6.2. efetuem as aplicações financeiras dos recursos financeiros de convênios firmados com a União em conformidade com o disposto na Lei nº 8.666/1993 (art. 116, § 4º) e na IN/STN nº 01/1997, art. 20, § 1º;

9.7. determinar à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, informações acerca do atingimento dos objetos acordados e do cumprimento da legislação aplicável, no tocante ao Convênio Siafi 517568-SPM/PR-ANCA, em especial quanto aos aspectos enfocados nesta deliberação, assim como os nomes dos responsáveis pelo exame e aprovação do Convênio;

9.8. determinar à Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias após o encerramento do prazo para prestação de contas do Convênios Siafi 517857-SEAP/PR-OCB, informações acerca do atingimento dos objetos acordados e do cumprimento da legislação aplicável, em especial no tocante aos aspectos enfocados nesta deliberação, assim como os nomes dos responsáveis pelo exame e aprovação do Convênio;

9.9. determinar à 6ª Secex que acompanhe as conclusões do exame das respectivas prestações de contas, em especial em face das constatações da presente auditoria;

9.10. juntar o presente processo às contas da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM/PR relativas ao exercício de 2005 e, por cópia, às contas da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP/PR relativas ao exercício de 2005;

9.11. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Presidente do Senado Federal.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0350-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator) e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-002.625/2005-2 (c/ 1 volume e 1 anexo)
Natureza: Relatório de Auditoria de Natureza Operacional.
Entidade: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit.
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: Relatório da auditoria de natureza operacional no programa Manutenção de Hidrovias. Verificação das atividades desenvolvidas pelos gestores e executores do programa para manter as condições de navegabilidade dos principais rios brasileiros. Análise de questões relacionadas à capacidade de manutenção das condições de navegabilidade das hidrovias, à articulação institucional, aos interesses ambientais e aos instrumentos de controle. Identificação de falhas. Determinações e recomendações visando à melhoria do desempenho do programa. Autorização para realização de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações. Ciência a diversos órgãos e entidades. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuida-se do relatório de Auditoria de Natureza Operacional – ANOp realizada no programa Manutenção de Hidrovias, sob a gerência da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DAQ/Dnit, vinculado ao Ministério dos Transportes.

2. Referido programa, cujo orçamento em 2005 foi da ordem de R$ 28 milhões, tem por objetivo a manutenção das características físicas e operacionais das vias navegáveis interiores.

3. A auditoria foi realizada no período de fevereiro a junho de 2005, em conformidade com o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU nº 144/2000, e teve como objetivo verificar se as atividades desenvolvidas pelos gestores e executores do programa têm sido suficientes para manter as condições de navegabilidade dos principais rios brasileiros.

4. Os exames foram realizados por meio da avaliação de questões relacionadas à capacidade de manutenção das condições de navegabilidade das hidrovias, à articulação institucional, aos interesses ambientais nas atividades de manutenção de hidrovias e à suficiência dos instrumentos de controle.

5. Transcrevo, a seguir, com os ajustes de forma que julgo necessários, excerto da análise empreendida pela equipe de auditoria, formada por servidores da Seprog, da 1ª Secex e da Secex/PE, cujas propostas de encaminhamento foram acolhidas pelo então Titular daquela unidade técnica:

“2. Visão geral

Objetivo e atividades do Programa

2.1. O objetivo do programa Manutenção de Hidrovias é manter as características físicas e operacionais das vias navegáveis interiores. É composto por oito ações denominadas administração de hidrovias. Cada ação refere-se a uma das hidrovias administradas - Amazônia Oriental (4349-0101), Araguaia Tocantins (4349-0103), Amazônia Ocidental (4349-0105), Nordeste (4349-0107), São Francisco (4349-0109), Paraná (4349-0111), Paraguai (4349-0113), Sul (4349-0115). A figura 1 apresenta a área de atuação das oito administrações hidroviárias.

[Figura 1 constante do original]

2.2. As principais atividades de manutenção de hidrovias são (BRASIL, 2003):

a) batimetria: medição ordenada e sistematizada das profundidades de determinada área, com vistas à definição do perfil do fundo, ao detalhamento do leito do canal navegável e à identificação e localização de perigos à navegação, tais como pedrais ou bancos de areia;

b) medição do nível das águas: as medições são feitas em estações hidrométricas, que têm por elemento principal as linhas de réguas limnimétricas ou medidores eletrônicos da altura da água. As informações coletadas e registradas nas estações hidrométricas contribuem decisivamente para a segurança da navegação;

c) confecção e atualização de cartas: serviço especializado de cartografia e hidrografia que permite a geração da carta náutica e de outras cartas auxiliares de navegação;

d) confecção e atualização de cartas eletrônicas: possibilita o posicionamento instantâneo da embarcação, eliminando ou reduzindo significativamente os erros de observação e plotagem dos navegadores;

e) derrocamento: retirada de pedras ou lajes que oferecem perigo à navegação, normalmente, por explosão;

f) desobstrução do canal: retirada de objetos que impedem ou tornam perigoso o tráfego de embarcações no canal navegável da hidrovia;

g) destocamento: remoção de tocos ou cepos de árvores do leito do rio;

h) dragagem: retirada de material do fundo do leito das águas, de forma a garantir profundidades mínimas para o tráfego de embarcações de maior calado;

i) sinalização de margem: colocação de sinais nas margens da hidrovia para indicar rumos, perigos, caminhos ao navegante;

j) sinalização flutuante: conjunto de sinais flutuantes que compõem a sinalização da hidrovia, junto com a sinalização de margem. O conjunto de elementos de sinalização (de margem ou flutuante) é chamado balizamento;

k) monitoramento ambiental: as administrações hidroviárias devem realizar atividades de monitoramento ambiental para atender às exigências contidas nas licenças ambientais (condicionantes);

l) manutenção de equipamentos: algumas administrações hidroviárias dispõem de equipamentos específicos para o desempenho de suas atividades, tais como: dragas, embarcações destocadoras, rebocadores, embarcações para pesquisa e embarcações de transporte de equipes de fiscalização;

m) manutenção de eclusas: algumas administrações hidroviárias têm como uma de suas atribuições operar e manter em funcionamento as eclusas nos rios sob sua administração.

(...)

2.5. As administrações hidroviárias, antigas diretorias regionais do extinto Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis – DNPVN, passaram a assim ser denominadas a partir do advento da Empresa de Portos do Brasil S/A – Portobrás, constituída em 1975 pela Lei n° 6.222. Conforme o art. 3°, parágrafo único desta Lei, ‘as atividades relativas a vias navegáveis interiores serão exercidas pela Portobrás, em caráter transitório, até que o Poder Executivo venha a constituir entidade destinada a essa finalidade.’ Apesar do caráter transitório, a atividade esteve sob a responsabilidade da Portobrás até 1990.

2.6. Em 1990, com a dissolução da Portobrás, suas obrigações e direitos passaram a ser da União, sendo editado então o Decreto n° 99.475/90, que dispôs sobre descentralização da administração dos portos, hidrovias e eclusas e deu origem aos Convênios de Descentralização de Serviços Hidroviários, celebrados entre a União, por intermédio do extinto Departamento Nacional de Transportes Aquaviários

do Ministério da Infra-estrutura – Minfra, e as companhias docas, com a interveniência da então Portobrás.

2.7. Desta forma, as companhias docas assumiram a responsabilidade pelas atividades e instalações do objeto dos convênios e absorveram o quadro funcional da extinta Portobrás.

2.8. Coube ao Departamento Nacional de Transportes Aquaviários, do então Minfra, além das funções de coordenação e controle de sua competência, a função de fiscalizar a execução do convênio, especialmente no que se referia à prestação de contas, conforme previsto na cláusula nona do convênio.

2.9. Com o advento da Lei n.° 10.233/01, regulamentada pelo Decreto nº 4.749/03, foi criado o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit que possui, dentre outras atribuições, a de administrar os programas hidroviários (Anexo I, art. 3º, inciso VI do referido Decreto). O art. 109, parágrafo único, da Lei n° 10.233/2001, por sua vez, transferiu para este órgão as atividades das administrações hidroviárias vinculadas às companhias docas.

Processos correlatos no TCU

2.10. A Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob realizou, em 2003, levantamento de auditoria (TC-008.588/2003-8) com o objetivo de 'viabilizar a implantação de projeto específico para a fiscalização do setor hidroviário'. As questões de auditoria foram as seguintes: 1) como está estruturado o transporte hidroviário no Brasil, do ponto de vista organizacional?; 2) quais são as principais hidrovias do Brasil e quais suas características?; 3) quais as vantagens/desvantagens do modal hidroviário, considerada a relação carga transportada/milha (ou quilômetro)/R$ (real) investido?; 4) quais as principais obras hidroviárias em andamento e programadas, com os respectivos custos?; 5) no planejamento do setor hidroviário, os gestores têm considerado os possíveis impactos ambientais?

2.11. As principais conclusões do trabalho referem-se à subutilização do modal hidroviário, à multiplicidade de órgãos e entidades envolvidos no setor e às questões ambientais pertinentes. O levantamento de auditoria foi apreciado pelo Plenário do Tribunal, originando o Acórdão n° 1.850/2003-TCU-Plenário. O monitoramento das recomendações e determinações propostas no Acórdão está sendo realizado pela 2ª Diretoria Técnica da Secob.

2.12. A Secob também realizou, em 2004, 'Diagnóstico da situação das hidrovias e portos no Brasil', para subsidiar a elaboração do relatório sobre as contas de Governo relativas a 2004, de responsabilidade da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag. O Diagnóstico destaca que os principais problemas que dificultam o regular funcionamento do setor aquaviário são: deficiência de pessoal, baixa priorização do modal hidroviário e baixa produtividade do setor de cargas.

2.13. A 1ª Secretaria de Controle Externo realizou, em 2003, auditoria no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (TC-009.878/2003-2), com o objetivo de verificar os procedimentos administrativos na área de convênios firmados com as unidades da federação, os contratos de terceirização e de consultoria e as ações relativas ao sistema de pesagem de veículos em rodovias federais.

2.14. Foram identificadas irregularidades na celebração de convênios, na utilização de mão-de-obra terceirizada em atividade-fim da entidade e na utilização de consultoria para o desempenho de atividades rotineiras. Dentre outras constatações, verificou-se que as irregularidades encontradas nos contratos analisados decorrem da precária situação dos recursos humanos da autarquia e da ausência de plano definitivo de cargos e salários. Sendo assim, o TCU determinou ao Ministério dos Transportes, por meio do Acórdão n° 555/2005-TCU-Plenário, que fizesse as gestões necessárias à aprovação de plano de cargos e salários do Dnit. O monitoramento das recomendações e determinações constantes do referido acórdão está a cargo da 1ª Secex do TCU.

Responsáveis e forma de repasse de recursos

2.15. As atividades do setor hidroviário são executadas por diversos órgãos da administração pública.

2.16. Os arts. 20, 21 e 22 da Constituição da República Federativa do Brasil dispõem sobre a competência da União com relação à propriedade dos rios, à navegação e aos serviços de transporte aquaviário.

2.17. De acordo com o Decreto n° 4.721/03, cabe ao Ministério dos Transportes – MT a formulação e a supervisão da política de transportes do país, incluindo o transporte hidroviário.

2.18. A Lei nº 10.233/01 criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq e o Dnit. Segundo a Lei, compete ao Dnit, vinculado ao MT, coordenar, controlar, administrar e executar as atividades de manutenção, recuperação, programas de segurança e operação da infra-estrutura aquaviária,

bem como estabelecer padrões e normas técnicas para segurança e operação de vias aquaviárias. A Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária – DAQ é o setor do Dnit responsável pelo programa Manutenção de Hidrovias.

2.19. Segundo sua lei de criação, a Antaq tem por finalidade implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária exercida por terceiros.

2.20. A Agência Nacional de Águas – ANA, criada pela Lei nº 9.984/00, é responsável pela supervisão do cumprimento da legislação federal sobre recursos hídricos e pela garantia do uso múltiplo desses recursos.

2.21. O Ibama, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, é o responsável pela Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/97, e pela emissão de licenças ambientais.

2.22. Segundo o art. 3 º da Lei nº 9.537, de 11/12/97, cabe ao Comando da Marinha a fiscalização das atividades no setor hidroviário e a segurança do transporte aquaviário.

2.23. As oito administrações hidroviárias executam as atividades de manutenção das hidrovias, diretamente ou por meio de contratação de terceiros. Após a descentralização da administração das hidrovias, estabelecida no Decreto nº 99.475/90, as administrações hidroviárias passaram a vincular-se administrativamente às companhias docas e tecnicamente ao Dnit. Formalmente, as obras estão sob a gestão do Dnit. Os recursos financeiros para a realização das atividades são adiantados pelas companhias docas. Após a execução dos trabalhos, a administração hidroviária presta contas à respectiva companhia docas e ao Dnit. Depois de analisado o processo, o Dnit efetua o ressarcimento à companhia docas.

2.24. A tabela 1 contém indicação da sede de cada administração hidroviária.

Tabela 1 – Sedes das administrações hidroviárias

Administração hidroviária	Sede
Ahimoc	Manaus/AM
Ahimor	Belém/PA
Ahinor	São Luís/MA
Ahipar	Corumbá/MS
Ahitar	Goiânia/GO
Ahrana	São Paulo/SP
Ahsfra	Pirapora/MG
Ahsul	Porto Alegre/RS

2.25. A Ahimoc e a Ahinor vinculam-se à Companhia Docas do Maranhão – Codomar. A Ahimor e a Ahitar estão ligadas à Companhia Docas do Pará – CDP. A Companhia Docas do Estado da Bahia – Codeba é responsável pela Ahsfra. A Ahipar, a Ahrana e a Ahsul vinculam-se à Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp.

2.26. De acordo com os gestores do Programa, a atual vinculação das administrações às companhias docas dificulta a gestão de pessoal e a fiscalização das atividades de manutenção.

2.27. O Diretor-Geral do Dnit, por meio da Portaria nº 52, de 25/01/05, designou Grupo de Trabalho destinado a levantar, avaliar, instruir e adotar providências necessárias visando à elaboração dos atos normativos pertinentes ao funcionamento das Unidades Regionais Aquaviárias, bem como adaptar à legislação em vigor as normas internas que disciplinam a execução de suas atividades.

2.28. O Relatório Final do Grupo de Trabalho, de 3/6/05, conclui que o modal hidroviário merece maior atenção pelo desenvolvimento que pode oferecer, pois é o que exige menos investimentos, é o mais eficiente e o que menos prejudica o meio ambiente. Entretanto, é necessária a interligação com os demais modais, o que não está ocorrendo. Também registra que não há diretrizes claras para o setor hidroviário e que é primordial que se cumpra a legislação vigente, com a absorção, pelo Dnit, das administrações hidroviárias. Considera, ainda, ser necessário maior integração com os órgãos ambientais para solucionar e dar celeridade aos assuntos referentes a licenças e intervenções relacionadas ao meio ambiente.

2.29. O art. 29 da Medida Provisória n° 246, de 6/4/05, estabelece que o Dnit poderá solicitar a cessão de empregados dos quadros de pessoal das companhias docas, lotados nas administrações

hidroviárias, independentemente do exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Entretanto, o Parecer do Relator da Medida Provisória foi rejeitado no Congresso, em apreciação preliminar, na sessão do Plenário de 21/6/05. A matéria retornará à Comissão Mista do Congresso Nacional.

Beneficiários

2.30. Os beneficiários diretos do Programa são as empresas transportadoras de passageiros e de cargas (principalmente grãos, minérios e combustível) e os armadores que utilizam as vias navegáveis interiores.

Principais produtos

2.31. Com a implementação das ações do Programa, os principais produtos obtidos são: dragagem, sinalização, balizamento e desassoreamento realizados, canais desobstruídos e medidas mitigadoras de impacto ambiental realizadas. O produto final do Programa é a hidrovia em condições de navegabilidade.

Relevância

2.32. O Brasil possui um dos maiores potenciais hídricos do mundo. São 28 mil km de vias navegáveis interiores e potencial de aproveitamento de mais 15 mil km (PASSOS, 2005). Entretanto, parte desse potencial ainda permanece inexplorado. Comparando com outros países, o Brasil ainda pode expandir bastante o modal hidroviário, isoladamente ou em articulação com os outros modais (ferroviário e rodoviário).

2.33. Estudos indicam que o transporte de cargas de grande volume e baixo valor agregado a grandes distâncias por meio hidroviário é economicamente viável. Uma barcaça com capacidade de transporte de 500 toneladas equivale a 15 vagões ferroviários e a 60 caminhões (PASSOS, 2005).

2.34. As hidrovias brasileiras movimentaram, em 2001, 2,4% da produção total de transportes no país. Uma das explicações para a pequena participação das hidrovias na matriz de transportes brasileira é a concentração do transporte hidroviário na região Norte, que detém 90% da movimentação de cargas por hidrovias, mas é responsável por apenas 4,6% do PIB nacional (LACERDA, 2001).

2.35. Outra dificuldade para o uso do modal hidroviário é o baixo nível de investimento governamental, que resulta em baixa viabilidade econômica de boa parte das vias navegáveis brasileiras. (COPPEAD).

2.36. Devido às condições geográficas da região Norte do Brasil, o transporte hidroviário é largamente utilizado. Em alguns locais o rio é, praticamente, a única via de acesso que permite o recebimento de bens e a locomoção de passageiros.

2.37. Cabe destacar que a utilização da hidrovia do rio Madeira para transporte de grãos oriundos da região Centro-Oeste destinados à exportação vem aumentando, principalmente em decorrência de investimentos da iniciativa privada.

Aspectos orçamentários

2.38. O programa Manutenção de Hidrovias existe desde o Plano Plurianual – PPA 2000/2003. No PPA anterior 1995/1999, fazia parte de um projeto geral para o desenvolvimento do setor de transportes do país. As hidrovias do São Francisco, Araguaia/Tocantins, Paraná/Paraguai e Madeira (incluída na Amazônia Ocidental) foram priorizadas neste período.

2.39. Durante a vigência do PPA 2000/2003, o Programa recebeu recursos orçamentários no valor de R$ 116.234.509,00, dos quais 76% foram pagos. A execução orçamentária foi de R$95.761.995,00, equivalente a 82%, conforme apresentado na tabela 2.

2.40. Em 2002 e 2003, as execuções financeira e orçamentária foram menores do que os anos anteriores, porque os recursos não foram liberados tempestivamente na época necessária, de acordo com o Relatório de Avaliação do PPA 2002 e 2003.

Tabela 2 – Execução orçamentária e financeira do Programa Manutenção de Hidrovias no período 2000/2003

Programa 0223 – Manutenção de Hidrovias					
Exercício	Lei + Créditos[1] (a)	Execução Orçamentária[2] (b)	Execução Financeira[3] (c)	% exec. orç. (b/a)	% exec. fin. (c/a)
2000	16.899.308	13.212.214	13.212.214	78	78
2001	31.105.049	30.024.974	27.565.933	96	89
2002	33.548.644	25.787.438	24.707.401	77	74

2003	34.681.508	26.737.339	23.456.160	77	68
Total	116.234.509	95.761.965	88.941.708	82	76
PPA 2000/2003			76.680.837		
% de realização financeira do PPA			115		

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União)e Senado Federal- Anexo do PPA 2000/2003- Programas Finalísticos.

Valores expressos em R$.

Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas – transferências concedidas.

Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) cancelados no exercício (X+1).

Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X).

(4) Valores atualizados até 02/06/05.

2.41. O Programa foi um pouco modificado ao longo do PPA 2000/2003 e do atual PPA. Até 2001, as ações se dividiam entre as administrações das hidrovias, realizadas pelas companhias docas. Havia também uma ação para estudos, pesquisas e projetos hidroviários. Em 2002 e 2003 o Programa foi centralizado em duas ações: Administração de Hidrovias e Estudos de Aprimoramento das Técnicas de Manutenção de Infra-estrutura Hidroviária Interior.

2.42. A previsão de gastos para o PPA 2004/2007 é de R$ 147.413.005,00, o que representa aumento de 92,24%, em relação ao PPA anterior. No exercício de 2004, a execução orçamentária foi de 95,47%. A dotação orçamentária inicial para 2005 foi de R$ 28.716.000,00. A tabela 3 apresenta as informações orçamentárias e financeiras referentes a 2004 e 2005.

Tabela 3 – Execução orçamentária e financeira do Programa Manutenção de Hidrovias em 2004 e 2005

Programa 0223 – Manutenção de Hidrovias					
Exercício	Lei + Créditos[1] (a)	Execução Orçamentária[2] (b)	Execução Financeira[3] (c)	% exec. orç. (b/a)	% exec. fin. (c/a)
2004	33.140.000	31.640.000	21.484.334	95,47	64,83
2005[5]	28.716.000	14.670.960	23.469.431[4]	51,09	81,73
Total	61.856.000	46.310.960	44.953.765	74,87	72,67
Previsão PPA 2004/2007			147.413.005		
% de realização financeira do PPA			30,50		

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União). Valores expressos em R$.

Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas – transferências concedidas.

Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) cancelados no exercício (X+1).

Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X).

Em 2005, foi subtraído o valor liquidado, mas pendente de pagamento em 11/12/2005.

Valores atualizados até 11/12/2005.

2.43. Cabe esclarecer que a execução financeira de 2005 é maior que a execução orçamentária em razão do pagamento de R$ 10.616.658,00 de restos a pagar do exercício anterior, bem como porque em 11/12/2005 ainda não haviam sido inscritos restos a pagar de 2005.

2.44. No PPA 2004/2007, o Programa ficou com a ação administração das hidrovias, dividida conforme as hidrovias que recebem recursos orçamentários da União, já citadas no parágrafo 2.1. A distribuição e execução orçamentária do exercício de 2005, por hidrovia, encontra-se na tabela 4.

Tabela 4 – Execução orçamentária e financeira em 2005, por administração hidroviária

Ação 4349 – Administração das Hidrovias					
2005	Lei + Créditos[1] (a)	Execução Orçamentária[2] (b)	Execução Financeira[3] (c)	% exec. orç. (b/a)	% exec. fin. (c/a)
Hidrovia da Amazônia Oriental	3.400.000	1.258.554	3.152.571	37,02%	92,72%
Hidrovia Araguaia – Tocantins	3.700.000	1.511.435	2.624.740	40,85%	70,94%
Hidrovia da Amazônia Ocidental	4.900.000	2.207.002	3.641.000	45,04%	74,31%
Hidrovia do Nordeste	1.900.000	1.272.548	1.549.138	66,98%	81,53%
Hidrovia do São Francisco	3.400.000	1.529.718	2.249.761	44,99%	66,17%
Hidrovia do Paraná	4.200.000	2.305.777	2.823.197	54,90%	67,22%
Hidrovia do Paraguai	3.900.000	2.482.093	4.411.320	63,64%	113,11%
Hidrovia do Sul	3.316.000	2.103.833	3.017.704	63,44%	91,00%
TOTAL	28.716.000	14.670.960	23.469.431[4]	51,09%	81,73%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União). Observações: valores em R$ e atualizados até 2/6/05. Não foram computados os restos a pagar.

Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

Execução orçamentária efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) e cancelados no exercício (X+1).

Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X).

(4) Em 2005, foi subtraído o valor liquidado, mas pendente de pagamento em 11/12/2005.

3. Condições de navegabilidade das hidrovias

3.1. Este capítulo trata da capacidade de o programa alcançar seu objetivo de manter as características físicas e operacionais das vias navegáveis. Pela análise das informações obtidas, foi possível concluir que as atividades de manutenção são insuficientes e que há deficiência na atualização e divulgação das condições de navegabilidade, bem como na segurança de pequenos navegadores da região amazônica.

3.2. Com a finalidade de verificar e avaliar a qualidade dos serviços de manutenção prestados, pesquisou-se a opinião dos usuários das hidrovias, mediante entrevistas e aplicação de questionários, representados pelos transportadores de carga representativos do setor hidroviário brasileiro, em função de seu amplo conhecimento das hidrovias e da relevância econômica do transporte de carga para o País. Também foram analisadas apresentações sobre as condições de navegabilidade das hidrovias encaminhadas ao Ministério dos Transportes durante mesa redonda promovida em 2005. Não foi possível considerar a opinião de responsáveis por empresas de transporte hidroviário de passageiros porque houve baixa resposta à pesquisa postal. A relação dos usuários consultados, do volume de carga transportada e a carga total transportada por hidrovia no ano de 2000, dados mais recente disponível, estão relacionados na tabela 5.

Tabela 5 - Carga transportada, por hidrovia, em 2000

Hidrovia	Rios	Carga transportada em 2000 (t)	Carga transportada pelos entrevistados (t)	Percentual de participação dos entrevistados na carga transportada	Empresas Consultadas[1]
Amazônia Ocidental	Madeira	1.955.471	998.413	51	Hermasa** e Bertolini**
	Solimões	2.291.165	2.291.165	100	Proa (Petrobrás)**

Amazônia Oriental	Amazonas	12.977.779	1.269.002 [2]	10	JF Oliveira*, Hermasa** e Bertolini**
	Guamá-Capim	720.751	686.751	95	Bertolini**
Paraguai/Paraná	Paraguai e Paraná	1.911.326	742.474	39	Grupo Rio Tinto *** (Transbarge S/A)
Araguaia/Tocantins [3]	Araguaia e Tocantins	2.400	-	-	-
São Francisco	São Francisco	58.766	55.576	94	Franave*
Tietê/Paraná	Tietê e Paraná	1.531.920	345.038	23	Sartco** e Caramuru**
Sul	Jacuí e Taquari	544.663	251.927	46	Navegação Aliança**
Nordeste [3]	Parnaíba	45.169	-	-	-

Fonte: Relatório Estatístico Hidroviário 1998/1999/2000 – www.transportes.gov.br

1) Instrumento utilizado para levantamento dos dados: * questionário, **entrevista, ***apresentação do site do Ministério dos Transportes

2) O volume de carga transportada do Rio Amazonas pelas empresas consultadas é estimado, pois os dados contidos no Relatório contemplam o somatório das cargas transportadas por diversas empresas. Assim, foi dividido o total transportado pelo número de empresas que atuam na hidrovia.

3) As empresas consultadas usuárias da Hidrovia Araguaia/Tocantins e Hidrovia do Nordeste não foram mencionadas no Relatório Estatístico Hidroviário do triênio 1998-2000. O Ministério do Transportes não elaborou relatórios estatísticos hidroviários mais recentes.

3.3. Foram entrevistados representantes significativos do setor de transporte hidroviário, como a Hermasa Navegação S/A e a Transportadora Bertolini Ltda., que juntas transportaram, em 2004, 62% das cargas movimentadas no Rio Madeira; a Proa – Praticagem dos Rios Ocidentais da Amazônia, que tem como principal cliente a Petrobrás, participando dessa forma em 100% do transporte de carga em navios no Rio Solimões; a Franave, que movimentou aproximadamente 94% da carga no Rio São Francisco e outras empresas representativas do setor.

3.4. As perguntas dos questionários dirigidos aos usuários versavam sobre:

tempestividade da realização de serviços de limpeza, desobstrução e conservação de vias navegáveis;

- manutenção e recuperação de barragens e eclusas;
- manutenção e recuperação de sinalização da margem e balizamento flutuante;
- manutenção dos níveis mínimos de profundidade do canal de navegação;
- qualidade da execução dos serviços de manutenção;
- intervenções necessárias para o tráfego contínuo nas hidrovias;
- existência de ouvidorias para a formulação de reclamações e sugestões;
- informações acerca da atualização e divulgação dos registros indicativos das condições de navegabilidade das vias interiores.

Atividades de manutenção

3.5. De acordo com as respostas dos questionários, entrevistas e observações realizadas em visitas de estudo, verificou-se que as atividades de manutenção estão deficientes. Em muitos casos, o balizamento era inexistente ou mal localizado, havia trechos não sinalizados, com placas danificadas ou também mal localizadas, a sinalização foi considerada não confiável e foi relatada a ocorrência de trechos sem condições de navegação por falta de desassoreamento e dragagem.

3.6. No entanto, conforme o cadastro de programas e ações de governo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, a ação Administração de Hidrovias do programa Manutenção de Hidrovias tem como finalidade garantir a satisfação da sociedade, mantendo as hidrovias e as eclusas operativas, capazes de oferecer segurança e confiabilidade a sua navegação. As figuras 7, 8 e 9 ilustram problemas de sinalização.

[Figuras 7, 8 e 9 constantes do original]

3.7. As hidrovias possuem características que demandam distintas necessidades de intervenção e de atividades de manutenção, como diferentes profundidades de calado; variações significativas dos níveis de água entre os períodos de cheia e estiagem; existência de paliteiros, que são grandes troncos de

madeira que se soltam das matas ciliares nas cheias e que podem provocar acidentes; presença de pedrais e bancos de areia, entre outros.

3.8. Para a realização das atividades de manutenção, as administrações hidroviárias devem realizar a identificação dos pontos críticos da hidrovia, para que sejam sinalizados por meio de placas ou bóias, bem como dragados antes dos períodos de seca a fim de não haver o impedimento ou subutilização da via navegável.

3.9. Procurou-se obter, por meio de entrevistas realizadas com os superintendentes das administrações hidroviárias, observações diretas em trechos das hidrovias e questionários para os principais transportadores hidroviários de cargas do País, informações sobre a execução das atividades de manutenção e se estão sendo realizadas a contento. A seguir, resumem-se as conclusões, por tipo de atividade de manutenção e, em seguida, detalha-se, por hidrovia, as conclusões sobre a situação da manutenção.

3.10. Com exceção das hidrovias do sul e Tietê/Paraná, as atividades de balizamento e sinalização foram consideradas insatisfatórias. O serviço de dragagem foi avaliado como intempestivo ou insuficiente, salvo na hidrovia Tietê/Paraná, que se caracteriza como um aglomerado de reservatórios onde não há necessidade de realização dessa atividade. As dragagens de manutenção são realizadas nos trechos críticos antes do período de estiagem para a garantia de calado mínimo.

3.11. Com relação ao calado, que é a profundidade mínima de água necessária para a embarcação flutuar, é importante esclarecer que há dois aspectos a considerar. Um é a manutenção do calado mínimo, proporcionado pela realização das dragagens, outro é a demanda por um calado maior por parte dos transportadores de carga para possibilitar o transporte de maior volume de carga por trajeto. O primeiro aspecto está relacionado às atividades de manutenção, o outro refere-se à definição do calado com o qual as hidrovias devem operar.

3.12. Os usuários das hidrovias do São Francisco e do Nordeste apresentaram reclamações em função do assoreamento e da diminuição dos níveis da água por causa da erosão das margens. As hidrovias Araguaia/Tocantins e Paraguai apresentam problema de calado vinculado à questão do licenciamento ambiental, a ser discutida na questão 5. As hidrovias da Amazônia Oriental e Ocidental apesar de apresentarem deficiências na realização de dragagens não foram alvo de críticas por parte dos usuários, pois apresentam calado suficiente a maior parte do tempo. Entretanto, as hidrovias Tietê/Paraná e do Sul apresentam problemas estruturais porque foram projetadas para um tamanho de calado considerado insuficiente pelos transportadores, o que não representa deficiência de atividade de manutenção.

3.13. No que se refere à manutenção das eclusas, somente as eclusas das hidrovias do São Francisco e do Sul estão sendo operadas pelas respectivas administrações hidroviárias. No São Francisco, a eclusa de Sobradinho foi alvo de críticas quanto ao seu funcionamento. As hidrovias da Amazônia Oriental, da Amazônia Ocidental e do Paraguai não têm eclusas. As eclusas das hidrovias do Araguaia/Tocantins e do Nordeste ainda estão em construção. As eclusas da hidrovia do Paraná/Tietê estão em funcionamento, mas são mantidas pela Companhia Energética de São Paulo.

3.14. O licenciamento ambiental está relacionado às atividades de dragagem e à determinação do calado que vigorará nas hidrovias, considerando que há um limite que define dragagens de manutenção e de implantação. Os entraves nos processos de licenciamento ambiental também interferem nas atividades de manutenção, na medida em que a navegação continua a ser realizada sem critérios que deveriam ter sido definidos no EIA/RIMA. Assim, apesar de não ser uma atividade de manutenção de hidrovias, a questão do licenciamento ambiental interfere diretamente no resultado do Programa. O assunto será analisado no capítulo 5 deste relatório.

3.15. A tabela 6 resume as principais deficiências com relação às atividades de manutenção encontradas pelos usuários ao utilizarem as hidrovias.

Tabela 6 – Principais deficiências das atividades de manutenção indicadas pelos usuários ao utilizarem as hidrovias

	Balizamento	Sinalização	Dragagem	Assoreamento	Eclusa	Licenciamento Ambiental
Hidrovia do São Francisco	x	x	x	x	x	
Hidrovia da	x	x	x		NA	

Amazônia Oriental						
Hidrovia da Amazônia Ocidental	x	x	x		NA	
Hidrovia do Paraguai	-	-	x		-	x
Hidrovia Araguaia/Tocantins	-	-	-		-	x
Hidrovia do Nordeste	-	-	-	x	-	x
Hidrovia do Sul			x			
Hidrovia do Paraná(1)					NA	

Fonte: pesquisa com usuários das hidrovias.

[1]As eclusas da Hidrovia Tietê- Paraná são operadas e mantidas pela CESP – Companhia Energética de São Paulo

(NA) Não se aplica.

Obs: (X) Deficiência identificada.

(-) Os dados são insuficientes para uma avaliação.

( ) Não foram relatadas deficiências.

3.16. A seguir, são descritos os principais problemas citados pelos superintendentes das Administrações Hidroviárias e pelos usuários nas entrevistas, questionários e apresentações ao Ministério dos Transportes, por hidrovia.

3.17. Na Ahimor, o superintendente substituto informou que a última dragagem no Rio Guamá-Capim foi realizada em 2001 e que há dificuldade para a realização da sinalização e do balizamento em função dos freqüentes furtos de bóias e placas ao longo das hidrovias administradas.

3.18. Segundo a Transportadora Bertolini Ltda., não há sinalização ou, quando ocorre, é muito esporádica. Informou já haver balizado, por conta própria, grandes trechos de um dos rios que navega e que também já instalou réguas limnimétricas. Disse, ainda, que não há informações tempestivas sobre as condições de navegabilidade e demonstrou descrédito com relação à possibilidade de comunicar as reclamações para a administração hidroviária.

3.19. Na Ahitar, as principais dificuldades identificadas pelo superintendente foram: a questão institucional, mais especificamente a dupla vinculação da administração hidroviária à Companhia Docas e ao Dnit; o entrave do processo de licenciamento ambiental, em razão da falta de clareza das regras definidas pelo Ibama; o impedimento ao uso múltiplo das águas, com a construção de hidrelétricas sem eclusas e os furtos e danificações de placas e bóias de sinalização.

3.20. Durante a mesa redonda promovida pelo Ministério dos Transportes para a melhoria do setor hidroviário, a Navbel, empresa transportadora usuária do Rio Araguaia, informou que atualmente não há navegabilidade segura e contínua no rio e solicitou a realização de dragagens onde a profundidade é insuficiente para a passagem de comboios.

3.21. O superintendente da Ahimoc informou que o principal problema em sua região é a falta de recursos humanos e financeiros para a realização dos serviços. A atuação da administração concentra-se principalmente no Rio Madeira, pois não há necessidade de realizar dragagens nos outros rios, que mantêm calado suficiente durante todo o período do ano.

3.22. O responsável também relatou a dificuldade de realizar balizamento e sinalização em rios com formação geológica mais nova e que ainda não têm perfil definido. Nesses tipos de rios, o canal de navegação é mutante, o que dificulta a colocação de bóias e placas. O administrador informou que já foram compradas as placas de sinalização para o trecho Manaus/Itacoatiara e para o Rio Amazonas. No Rio Madeira não há sinalização.

3.23. A Hermasa Navegação S/A e a Transportadora Bertolini Ltda. informaram que acabam realizando atividades que seriam da administração hidroviária. Relataram ainda atraso dos serviços, como da dragagem por exemplo, que deve ser realizada um pouco antes do início da estiagem. A JF de Oliveira Navegação Ltda. relatou dificuldades no desenvolvimento de suas atividades em função da falta de balizamento, de sinalização, de dragagem e de carta náutica atualizada do Rio Madeira.

3.24. O superintendente da Ahinor informou que os principais problemas da administração hidroviária são a morosidade na liberação das autorizações para licitações por parte do Dnit e a dificuldade para obtenção de licenciamentos ambientais. Segundo informações prestadas pela empresa Parnaíba ao Ministério dos Transportes, as principais limitações para utilização da hidrovia são decorrentes da erosão das margens Rio Parnaíba e da conseqüente diminuição do calado, que em alguns trechos chega a 0,6m.

3.25. O superintendente da Ahsfra reclamou da insuficiência de recursos, de dificuldades com a administração anterior da Companhia Docas da Bahia, da falta de articulação com o setor elétrico e do risco de acidente na eclusa de Sobradinho, em razão da precariedade das instalações e da falta de manutenção. Informou também que ocorrem furtos e depredações de placas e bóias de sinalização. O trecho do rio São Francisco que vai de Pirapora/MG a Ibotirama/BA não está sendo navegado comercialmente há cinco anos, por falta de dragagens.

3.26. A Franave, principal transportadora de carga do Rio São Francisco, informou que, no trecho baiano do rio, os serviços de manutenção estão sendo realizados, porém precisam melhorar quantitativa e qualitativamente. Reclamou especialmente do assoreamento nos trechos em Minas Gerais e do vazamento na eclusa de Sobradinho. Na Mesa Redonda realizada pelo Ministério dos Transportes, citada anteriormente, a Caramuru Alimentos Ltda., empresa que contrata os serviços da Franave, identificou a erosão das margens e conseqüente assoreamento e diminuição da profundidade do rio como o fator que restringe a navegação.

3.27. Com relação à Ahrana, os grandes gargalos da gestão são a falta dos recursos necessários para as atividades de manutenção e a falta de aprovação do Plano Nacional de Vias Navegáveis Interiores. Os transportadores Caramuru Alimentos Ltda. e Sartco S/A informaram que a sinalização e o balizamento dos Rios Tietê e Paraná são suficientes e confiáveis. Reclamaram somente do tamanho do calado e da necessidade de desmembramento dos comboios ao passar pelas pontes. Informaram ainda que os dados sobre as condições de navegabilidade são divulgados com freqüência pela capitania dos portos, pela Administração Hidroviária e pelo Departamento Hidroviário de São Paulo.

3.28. As principais dificuldades da Ahipar, segundo seu superintendente, são a carência de recursos humanos e financeiros. O Grupo Rio Tinto Brasil, transportador de minério de ferro, na citada Mesa Redonda, referiu como principais limitadores da navegação na hidrovia o impasse das licenças ambientais e a grande variação dos níveis de água do Rio Paraguai. Comunicou já haver investido em batimetria e elaboração de cartas náuticas eletrônicas. Para o transportador, não há maior utilização da hidrovia em função da limitação do tamanho do comboio.

3.29. A Ahsul tem como principal problema a alta faixa etária de seus funcionários. A média de tempo de serviço é de 26 anos e a faixa etária varia entre 37 e 66 anos de idade. Muitos já estão aposentados e permanecem trabalhando. São eles que detêm o conhecimento e a memória da operação das barragens e eclusas administradas pela Ahsul. A Navegação Aliança Ltda., principal transportadora da região, informou que a sinalização e o balizamento são satisfatórios, queixou-se do tamanho do calado, que foi projetado na década de 1950, e dos atrasos nos serviços de dragagem. Os dados fornecidos pela administração hidroviária sobre as condições de navegabilidade são obtidos no site do Porto de Estrela.

3.30. A observação direta realizada durante a navegação de trechos de rios confirmou as informações obtidas pelas entrevistas e questionários respondidos.

3.31. As causas relatadas para os problemas identificados nas administrações hidroviárias são: recursos humanos e financeiros insuficientes, dificuldade no fluxo financeiro entre as companhias docas e as administrações hidroviárias em função dos atrasos dos ressarcimentos pagos pelo Dnit às companhias docas e danificação e furto das placas de sinalização e das bóias de balizamento.

3.32. Como conseqüência dos serviços insuficientes de manutenção, ocorre aumento do risco da navegação pela falta de segurança que deveria ser proporcionada pela sinalização; diminuição da navegação ou interrupção de trechos e necessidade de navegação com calado menor do que o pretendido pelas empresas de navegação por falta ou atraso das dragagens e desassoreamentos, o que provoca a não utilização de todo o potencial das hidrovias.

3.33. A atuação deficiente do Estado na manutenção das hidrovias faz com que, para viabilizar suas atividades, a iniciativa privada faça investimentos na área por conta própria, fato que indica potencial do setor hidroviário para arranjos de publicização, como a concessão e a parceria público-privada.

3.34. Como boa prática de sinalização, observou-se, na Ahrana (figura 10), a utilização de birutas nas bóias próximas a pontes. As pontes, quando construídas, foram subdimensionadas em relação ao

tamanho dos comboios utilizados atualmente. Esta é uma das principais reclamações dos transportadores. As birutas têm como objetivo auxiliar os comandantes das embarcações a ultrapassar as pontes.

[Figura 10 constante do original]

3.35. Também merece destaque o uso de folha de avaliação dos serviços, entregue pela Ahrana nas eclusas. Por meio da folha, solicita-se aos comandantes das embarcações informações sobre a ocorrência de falhas na sinalização, tais como bóias fora do lugar, amassadas ou ausentes. São solicitadas, ainda, sugestões para melhorar a sinalização da hidrovia. A folha de avaliação funciona também como canal para formulação de reclamações e sugestões dos usuários da hidrovia, bem como fornece subsídios para uma reposição eficiente da sinalização por parte da administração hidroviária.

3.36. Cita-se ainda a parceria informal entre a Ahimoc e a Hermasa Navegação S/A para a realização de atividade de manutenção, como o levantamento batimétrico. A empresa, que tem toda a estrutura necessária para uma navegação segura, costuma fornecer aos outros navegantes dados sobre o canal de navegação e as condições de navegabilidade.

3.37. Considerando a falta de pessoal e de estrutura operacional das administrações hidroviárias, propõe-se determinar ao Dnit que estruture as administrações hidroviárias, especialmente no que se refere à disponibilização de quadro funcional compatível e capacitado, de modo a garantir o funcionamento das atividades do Programa. Esse ponto será analisado com mais detalhes no capítulo 6 deste relatório.

3.38. Com relação a furtos e depredação das placas e bóias de sinalização, propõe-se recomendar ao Dnit que, em parceria com a Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha, à qual se subordinam as capitanias dos portos, realize campanhas de educação para os usuários das hidrovias, a exemplo das campanhas promovidas pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará, conforme citado no parágrafo 3.57 deste relatório.

3.39. Espera-se, dessa forma, que haja melhoria das condições de navegabilidade, passível de ser identificada por meio da satisfação dos usuários, ao serem consultados sobre as atividades de manutenção das hidrovias.

Atualização e divulgação de registros das condições de navegabilidade

3.40. Com exceção das hidrovias dos Rios Tietê/Paraná e da hidrovia do Sul, os usuários das demais hidrovias relataram deficiência na atualização e divulgação dos registros indicativos das condições de navegabilidade das hidrovias. As empresas transportadoras afirmaram que as informações sobre condições de navegabilidade não são divulgadas e atualizadas. Em alguns casos, os usuários têm de obter as informações uns com os outros, apesar de as administrações muitas vezes possuírem esses dados.

3.41. Cabe destacar que, segundo o cadastro de programas e ações do MP, citado anteriormente, é atribuição da ação de governo Administração de Hidrovias, entre outras, a atualização dos croquis de navegação, com a finalidade de garantir a satisfação da sociedade e promover, por meio da manutenção das hidrovias e eclusas, segurança e confiabilidade à navegação.

3.42. As causas da deficiência na atualização e divulgação dos registros indicativos das condições de navegabilidade das hidrovias dependem da realidade de cada administração hidroviária. Algumas administrações disponibilizam os dados somente quando solicitadas, como é o caso da Ahimor e Ahimoc. A Ahinor informou que não é necessária a disponibilização desse tipo de informação, tendo em vista que a navegação é realizada apenas por pequenas lanchas. A Ahsfra não possui os dados atualizados, por falta de recursos humanos e financeiros.

3.43. A falta de informações sobre as condições de navegabilidade reduz a confiabilidade dos usuários no uso da hidrovia e repercute na segurança da navegação, com prejuízo para a atividade econômica. A título de exemplo, o Grupo Rio Tinto do Brasil, transportador usuário da hidrovia administrada pela Ahipar, afirmou que a falta de informações confiáveis reduz o aproveitamento da hidrovia.

3.44. Como boa prática, pode-se citar a disponibilização de dados tempestivos sobre os níveis dos rios pela Ahitar e Ahsul. Ressalta-se porém que as informações da Ahsul encontram-se no site do Porto de Estrela, o que pode dificultar o acesso aos dados, porque a primeira atitude do usuário seria buscar as informações no site da administração hidroviária.

3.45. A Ahsfra chegou a utilizar o Sistema de Informações Geográficas – SIG, sistema de monitoramento baseado em tecnologia de teletransmissão de dados via satélite. Esse sistema permitia obter informações sobre previsão de vazões e níveis de água em tempo real, por meio de sensores instalados ao longo do rio. O sistema, desde que alimentado, também daria informações sobre

quantitativo de carga transportada. Entretanto, por falta de recursos, o sistema foi desativado e os sensores recolhidos.

3.46. Recomenda-se que o Dnit determine às administrações hidroviárias que disponibilizem as informações sobre as condições de navegabilidade, especialmente com relação aos dados obtidos nos levantamentos batimétricos, à população e às capitanias dos portos, por meio da internet e de publicações a ser distribuídas ou afixadas nos principais portos.

3.47. Foi constatado que há administrações usando endereços comerciais (com.br) e outras utilizando endereços governamentais (gov.br), o que pode confundir os usuários. Além disso, é recomendável que esses sites ofereçam serviço de recebimento de reclamações e sugestões, tendo em vista o desconhecimento dos usuários sobre os canais apropriados de comunicação sobre falhas na manutenção. Logo, cabe recomendar que o Dnit normatize a veiculação de informações por meio da internet pelas administrações hidroviárias, definindo endereços padrão, informações mínimas a ser disponibilizadas e serviços de atendimento aos usuários por meio eletrônico.

3.48. Sabe-se que, com a informação prévia sobre os níveis de água da hidrovia, a empresa transportadora pode calcular o volume de carga a ser transportada. Assim, como benefícios das recomendações atendidas, espera-se contribuir para a melhoria das condições de navegabilidade das hidrovias, com conseqüente aumento da produtividade no transporte de carga e diminuição do risco de encalhes das embarcações em bancos de areia, que podem provocar acidentes e impedir o tráfego.

Segurança para pequenos navegadores na Amazônia

3.49. Durante a fase de execução da auditoria, transportadores de carga e comandantes de embarcações da Bacia Amazônica manifestaram de forma reiterada sua preocupação com relação à segurança da navegação, especialmente das pequenas embarcações de transporte de passageiros. Essa região concentra a maior parte do transporte fluvial de passageiros, setor no qual atua grande número de pequenas empresas, algumas sem registro. Foram relatadas ocorrências de acidentes com os paliteiros no Rio Madeira, escalpelamento de crianças em embarcações pequenas por motores desprotegidos e naufrágios.

3.50. A Lei nº 9.537, de 11/12/97, dispõe que 'cabe à autoridade marítima promover a implementação e a execução desta Lei, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte das embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio'. A autoridade marítima, conforme essa Lei, é exercida pela Marinha.

3.51. A tabela 7 apresenta o número de acidentes ocorridos nas hidrovias da Amazônia Ocidental e Oriental, que geraram inquéritos administrativos, desde 2003.

Tabela 7 – Número de acidentes que geraram inquéritos administrativos, 2003 a maio de 2005

	Nº de acidentes		Nº de acidentes com vítimas		Nº de vítimas fatais	
	Aamazônia Oriental	AAmazônia Ocidental	AAmazônia Oriental	AAmazônia Ocidental	AAmazônia Oriental	AAmazônia Ocidental
2003	21	34	6	4	5	15
2004	36	33	9	8	14+4 desaparecidos	24
2005 (até maio)	10	12	2	4	2	10

Fonte: Capitanias dos Portos da Amazônia Oriental e da Amazônia Ocidental.

3.52. As principais causas dos acidentes são o desconhecimento e o descumprimento das normas de navegação, principalmente pelos pequenos embarcadores, que muitas vezes superlotam os barcos, não respeitam a distância mínima entre as embarcações, utilizam barcos muito antigos e sem manutenção, embarcam e desembarcam passageiros fora dos terminais.

3.53. As deficiências de sinalização e balizamento contribuem para o acréscimo de acidentes, na medida em que não alertam para os perigos invisíveis da hidrovia, a exemplo da existência de pedrais. Foi relatado também que os barcos menores navegam muito perto dos maiores porque estes sabem a localização do canal de navegação. Isto representa risco para navegação, porque aumenta a chance de ocorrer acidentes.

3.54. A fiscalização insuficiente das embarcações também contribui para o aumento dos acidentes. Essa dificuldade de fiscalização deve-se, principalmente, à grande extensão da Bacia Amazônica, ao grande número de usuários das hidrovias e à insuficiência de estrutura operacional das capitanias dos portos para fiscalizar.

3.55. Os riscos de acidentes potencializam-se no período da seca, com a diminuição do calado e aproximação dos pedrais, a formação de bancos de areia e o conseqüente aumento da dificuldade da navegação.

3.56. Há a expectativa de crescimento anual do número de acidentes, considerando o aumento da navegação dos rios. Os comandantes das embarcações informaram que os pequenos navegadores não estão preparados para o aumento do fluxo nas vias e que essa situação pode ser agravada em função da deficiência de sinalização e balizamento dos rios.

3.57. Como boa prática, citam-se o Disque Segurança da Navegação (0800) e as campanhas de conscientização promovidas pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará. Em parceria com a Petrobrás e a Empresa de Navegação Elcano S/A, a Capitania distribuiu cartazes e folders sobre os temas:

- Navegar com segurança é um direito de todos;
- Não jogue lixo nos rios;
- Selo de segurança da navegação;
- Quem segue as normas de segurança, preserva a vida;
- Escalpelamento, você precisa evitar esse sofrimento.

3.58. Propõe-se recomendar à Diretoria de Portos e Costas, com base na Lei nº 9.537/1997, que realize campanhas de conscientização para donos de pequenas embarcações e para a população ribeirinha usuária da navegação, por meio das capitanias dos portos e outras organizações da marinha com jurisdição sobre as hidrovias interiores na Amazônia, a exemplo da campanha promovida pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará.

3.59. Espera-se, com a conscientização e o esclarecimento das pessoas envolvidas no setor hidroviário e maior fiscalização dos prestadores de serviço, que haja diminuição no número de acidentes e de vítimas fatais provocados pela carência de segurança da navegação.

4. Articulação institucional

4.1. O código de águas, instituído pelo Decreto n° 24.643, de 10/7/34, em seu art. 37, estabelece que o uso das águas deve ocorrer sem prejuízo da navegação. Entretanto, identificou-se que iniciativas de setores governamentais por vezes não cumprem o disposto no citado artigo, em razão da falta de articulação e planejamento integrado das ações dos setores envolvidos.

4.2. Dessa forma, buscou-se verificar de que forma a articulação entre as administrações hidroviárias e os demais órgãos cujas atividades afetam as hidrovias contribui para a efetividade do Programa. As evidências coletadas permitiram concluir que a falta de planejamento intermodal, a multiplicidade de órgãos envolvidos com o tema e a maior importância econômica de outros setores contribuem para que haja subutilização das hidrovias brasileiras.

4.3. Como será discutido a seguir, por motivos econômicos ou culturais, é clara a prioridade de outros setores em detrimento do modal hidroviário, principalmente no que diz respeito ao setor elétrico e ao modal rodoviário.

4.4. Além disso, percebe-se a dificuldade de articulação entre os órgãos envolvidos com as atividades de manutenção de hidrovias, o que gera problemas na implantação de sistemática adequada de manutenção, implicando muitas vezes a não realização de obras relevantes nos períodos adequados.

Falta de prioridade do setor hidroviário

4.5. Por meio de análise documental, aplicação de questionários e entrevistas realizadas com diversos atores envolvidos diretamente no tema, ficou evidenciada a prioridade que se dá aos setores elétrico e rodoviário, em detrimento do hidroviário, quando se trata de políticas públicas. Essa situação foi confirmada em várias ocasiões durante a realização das visitas de estudo às hidrovias.

4.6. Como exemplo, pode-se citar a dependência das empresas transportadoras em relação à adequação da vazão de água da Usina Hidrelétrica de Três Marias às dimensões de calado definidos para a navegação no alto São Francisco. Além disso, a construção de várias barragens para a geração de energia elétrica, sem eclusas, diminui a navegabilidade dos rios. Vale salientar que as eclusas, quando presentes, normalmente estão sendo construídas após a barragem estar pronta, o que eleva seu custo.

4.7. Outro exemplo da política governamental de privilegiar o uso dos rios como fonte de geração de energia é a proposta feita em 2001, ano da crise de abastecimento energético, de interromper a

navegação na bacia Tietê-Paraná por cinco anos com vistas a aumentar seu potencial hidrelétrico (BRASIL, 2005a).

4.8. A Câmara Técnica de Análise de Projeto – CTAP do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH criou Grupo de Trabalho, com participação de alguns órgãos do setor hidroviário, que trata dentre outros assuntos, da construção integrada de eclusas em empreendimentos hidrelétricos em rios considerados de interesse à navegação para, com isso, manter a navegabilidade em trechos que sejam economicamente viáveis.

4.9. Nesse sentido há o Projeto de Lei nº 4.693/04, tratando da construção de eclusas de modo simultâneo à implantação de barragens em rios que sejam navegáveis, além do Projeto de Lei nº 3.009/97, com substitutivo da relatora, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão de eclusas, ou dispositivos equivalentes de transposição, e de equipamentos e procedimentos de proteção à fauna aquática dos cursos d'água, quando da construção de barragens. Esses projetos se coadunam com o Código de Águas, que prescreve que o uso das águas públicas deve ser realizado sem prejuízo da navegação, salvo algumas exceções.

4.10. Para demonstrar a prioridade do modal rodoviário, observa-se que o orçamento de 2005 para o programa Manutenção de Hidrovias é de R$ 28 milhões e para o programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal, foram destinados, em 2005, cerca de R$ 2,052 bilhões. Em que pese o fato de que os custos de manutenção de rodovias serem bem maiores que os de manutenção de hidrovias, deve-se ressaltar a grandeza dos valores envolvidos. A título de exemplo, pode-se registrar que R$ 28 milhões seriam suficientes para implantar apenas 130 km de rodovias.

4.11. Ainda sobre a falta de prioridade do setor hidroviário, registra-se que o Senado Federal promoveu, no dia 28/6/05, o Fórum Transportes – entraves e perspectivas, com o objetivo de debater a situação do setor de transportes no país. Foram definidos três painéis: Transporte rodoviário, Transporte Ferroviário e A questão dos portos. Não houve menção ao setor hidroviário.

4.12. Deve-se mencionar que existem vários estudos comparativos dos custos em relação aos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário. Por utilizarem conceitos e metodologias diferentes, esses estudos chegam a valores distintos. Entretanto, todos convergem para o mesmo entendimento, qual seja: o custo do modal hidroviário é o menor, enquanto o do modal rodoviário é o maior. O Diagnóstico da situação das hidrovias e portos no Brasil realizado pela Secob registra que uma das principais vantagens do uso das hidrovias é o custo-benefício apresentado para o transporte de grandes quantidades de carga de baixo valor agregado, como minérios e grãos. Pelas hidrovias podem-se transportar cargas maiores por longas distâncias, a custo significativamente inferior em relação aos demais modais. A figura 11 apresenta comboio transportando soja no Rio Madeira.

[Figura 11 constante do original]

4.13. Estudos nesse sentido foram contemplados no relatório que ensejou o Acórdão n° 1.850/2003-TCU-Plenário, que recomendou ao Ministério dos Transportes e ao Dnit que priorizassem a integração entre as estruturas já existentes dos diversos modais de transporte, em especial por meio da garantia de conexão entre eles.

4.14. Sobre o assunto, o citado Diagnóstico ressalta que: 'o setor aquaviário não pode ser visto de maneira independente aos demais modais, já que se faz necessário para sua operação o transporte dos bens desde os centros produtivos até os pontos de conexão intermodais e, quando a mercadoria chega ao ponto de destino, transportá-la até os centros consumidores' (BRASIL, 2003).

4.15. Sendo assim, torna-se um grande problema a falta de planejamento intermodal, ou seja, não há boa interação entre os modais hidroviário, ferroviário e rodoviário. Isso foi verificado em algumas regiões, como por exemplo em Presidente Epitácio/SP, onde há uma linha férrea próxima ao rio, que, além de estar em condições precárias, possui número insuficiente de vagões, não conseguindo atender à demanda de transporte de carga pelas empresas usuárias que operam na região. A isso se soma a preferência cultural pelo modal rodoviário, que foi sendo institucionalizada ao longo do tempo.

4.16. Um efeito dessa situação está materializado na dificuldade ou impedimento da navegação, como foi constatado em visitas de estudo a alguns rios. Foram verificados, por exemplo, problemas de calado em alguns trechos do Rio São Francisco pela falta de dragagem/derrocamento e necessidade de desmembramento de comboios para travessia de pontes, no Rio Paraná. Esses fatores limitam e, em algumas épocas, até impossibilitam a navegação. Isso faz com que algumas empresas interessadas em iniciar o transporte de cargas por determinados rios hesitem em fazê-lo, enquanto não tiverem garantias de um percurso fluvial perfeitamente navegável. Outras empresas reivindicam providências para

aumentar o calado e assim aumentar o volume de carga máximo a ser transportado, diminuindo, com isso, seus custos de operação e transporte, uma vez que podem realizar menos viagens.

4.17. Há estudo da Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE (BRASIL, 2004a), que mostra a demanda efetiva de transporte de carga pela hidrovia do São Francisco, salientando que as transportadoras acabam migrando para o modal rodoviário, por não conseguirem condições de transporte hidroviário favoráveis. A tabela 8 apresenta dados de empresas que têm interesse em iniciar ou aumentar a navegação no Rio São Francisco (com exceção da Cosipar, que é usuária da hidrovia Araguaia-Tocantins), desde que haja garantia de boas condições de navegabilidade.

Tabela 8 – Empresas interessadas em transporte aquaviário

Empresa Transportadora	Produto	Quantidade anual
Companhia Siderúrgica do Pará – Cosipar (*)	Minério	625.000t
Comtrap Ltda.	Grãos (milho e soja)	540.000t
Tom & Cia Ltda.	Algodão	450.000t
Caramuru Alimentos	Soja	360.000t
Global Participações S.A.	Derivados de madeira	123.000t
Dolomita Ind. Com. Calcario Ltda.	Calcário	100.000t
Mauricéia Alimentos do NE Ltda.	Grãos (milho e soja)	72.000t
Knauf do Brasil Ltda.	Gipsita	40.000t

Fonte: Protocolo de intenções entre o Ministério dos Transportes e a Franave
(*) Documento apresentado pela Cosipar

4.18. aumento dos custos de transporte é um dos efeitos da falta de interação com outros modais, já que a ausência ou deficiência do modal ferroviário em alguns lugares torna inviável economicamente o escoamento em algumas regiões. Assim, o baixo custo do transporte hidroviário acaba por não ser aproveitado, e faz com que as empresas prefiram o modal rodoviário, que passa a ser o único meio hábil para o escoamento da produção.

4.19. Ressalte-se também a defasagem da relação descritiva das hidrovias do Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei nº 5.917/73, que, pela falta de atualização, registra rios que já não são navegáveis e deixa de listar hidrovias importantes atualmente. Por exemplo, os rios Paraíba do Sul (bacia do Leste) e Grande (bacia do São Francisco) constam do Plano e não são mais navegáveis. Por outro lado, os rios Guamá e Capim, da bacia Amazônica, não constam do Plano e atualmente são utilizados para transporte. Apesar de o art. 9° da referida lei prever a atualização do Plano a cada cinco anos, a parte referente a hidrovias foi atualizada apenas uma vez, em 1979, para a inclusão de trecho de um rio hoje sem muita importância para a navegação.

4.20. A falta de atualização do Plano Nacional de Viação faz com que os agentes interessados não disponham de informações acerca dos planos estatais para os rios brasileiros e seu compromisso de manter as condições de navegação. Isso dificulta o planejamento dos agentes econômicos para uso do modal hidroviário e dificulta a interação entre os agentes governamentais envolvidos com o setor. Nesse sentido, é importante determinar à Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes, considerando sua competência regimental de auxiliar o Ministro na definição de diretrizes e implementação de ações no âmbito desse Ministério, conforme art. 4º, inciso IV, Anexo I, do Decreto nº 4721/03, que adote providências para que seja enviada ao Congresso Nacional proposta de atualização da Lei nº 5.917/73.

4.21. Pode-se indicar a Hidrovia Tietê-Paraná como boa prática a ser seguida com relação à integração com o setor elétrico, uma vez que consiste de uma série de barragens eclusadas, permitindo o tráfego contínuo nos rios. Há também o canal Perreira Barreto, que faz a interligação entre o Rio Tietê e o Rio São José dos Dourados, afluente do Rio Paraná, permitindo a navegação mesmo sem a presença de eclusa. A figura 12 mostra uma das eclusas do Rio Paraná.

[Figura 12 constante do original]

4.22. Outro exemplo de boa prática que merece ser citado é o fato de a manutenção das eclusas na Hidrovia Tietê-Paraná ser realizada por meio de acordo entre os interessados no transporte hidroviário, a central hidrelétrica (responsável pelas eclusas) e a administração hidroviária (Ahrana). Assim, o funcionamento das eclusas é interrompido para manutenção na época de entressafra. Existe a

possibilidade desse período ser alterado devido a algum evento extemporâneo, como por exemplo uma empresa fechar um contrato de transporte para a época destinada à manutenção das eclusas.

4.23. Diante da situação apresentada, o TCU, por meio do Acórdão n° 1.850/03-TCU-Plenário, já se pronunciou acerca da necessidade de integração entre os modais, recomendando ao MT e ao Dnit, no item 9.2.5, que realizem 'estudos de viabilidade competitiva entre modais de transporte, de forma a subsidiar as próximas decisões de implantação de infra-estrutura de transportes'. Sendo assim, torna-se desnecessário formular nova recomendação sobre a questão.

4.24. Por fim, relembrando que tramitam no Congresso Nacional dois Projetos de Lei que tratam da questão do uso múltiplo das águas, é pertinente remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Viação e Transportes, ressaltando que os Projetos de Lei nº 4.693/2004 e 3.009/97, que se encontram na Comissão de Viação e Transportes, tratam de matérias que têm potencial para melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros, por exigirem a não interrupção do tráfego em razão da construção de barragens.

4.25. Como benefício espera-se melhor utilização dos recursos hídricos, especialmente no que diz respeito à navegação fluvial, além da diminuição dos custos do transporte de cargas com a otimização do modal hidroviário.

Articulação intersetorial

4.26. Com base em entrevistas e respostas a questionários aplicados durante a realização da auditoria, bem como no exame da legislação que define o papel dos atores governamentais que atuam sobre as hidrovias, conclui-se que há dificuldades de articulação entre os principais órgãos que desenvolvem atividades relacionadas ao setor hidroviário, o que afeta a efetividade do Programa auditado.

4.27. Os superintendentes das administrações hidroviárias consideram que há dificuldades no relacionamento com o Dnit. Os principais problemas decorrem da morosidade no ressarcimento de recursos às companhias docas, da falta de capacidade técnica da autarquia, das condições de fiscalização deficientes do departamento e da falta de política definida para o setor aquaviário, que deveria ser proposta pelo Ministério dos Transportes.

4.28. Foram relatadas dificuldades de interação entre o Ibama e as administrações hidroviárias. As principais reclamações referem-se à morosidade para o atendimento de demandas junto àquele órgão em Brasília, à alta rotatividade de funcionários do Ibama (que causa descontinuidade nas negociações e mudança de critérios previamente estabelecidos), à falta de trabalhos conjuntos com as gerências regionais do Ibama e a dificuldades para a aprovação de projetos de licenciamento ambiental. Este assunto será detalhado no capítulo 5 deste relatório.

4.29. Existe boa articulação entre as capitanias dos portos e as administrações hidroviárias. Há duas exceções: a Capitania dos Portos do Maranhão, que interage apenas com a Codomar, e não com a Ahinor, e a Ahsul, que só mantém contato com a Capitania dos Portos para comunicar eventuais fechamentos das eclusas. No entanto, os superintendentes da Ahsfra e da Ahimoc consideram muito boa a integração entre as administrações sob sua responsabilidade e as respectivas capitanias dos portos.

4.30. Cabe ressaltar também a existência de Comitê Técnico para a hidrovia Tietê-Paraná, instituído pela Marinha e composto, entre outros, por representantes da administração hidroviária, da companhia estadual de energia elétrica, de sindicatos e de instituto de pesquisa.

4.31. A Antaq tem pouca interação com os outros órgãos que atuam no setor. Das oito administrações hidroviárias, quatro informaram que não há interação com a Antaq e uma disse que há apenas cessão de veículos, esporadicamente. O Dnit e a Antaq mantêm contatos apenas para assuntos pontuais e troca de informações. Quando necessário, a Antaq utiliza a infra-estrutura das administrações hidroviárias nas fiscalizações e fornece dados estatísticos para o Dnit.

4.32. Por sua vez, a Agência Nacional de Águas envolve-se mais na área de planejamento estratégico do setor aquaviário, não tendo atuação expressiva junto aos órgãos que atuam nas atividades de manutenção de hidrovias, que poderiam subsidiar a agência com informações úteis ao planejamento.

4.33. A principal causa das dificuldades de articulação é a multiplicidade de órgãos envolvidos. Também contribui para isso o fato de que muitos desses órgãos foram criados recentemente e ainda não têm estrutura completa nem atribuições bem definidas, a exemplo da Antaq e do próprio Dnit, que é o gestor do programa Manutenção de Hidrovias.

4.34. Os problemas de articulação dificultam a implementação das atividades de manutenção das hidrovias. Muitas vezes, essa é a causa de atrasos das intervenções necessárias. Esses atrasos prejudicam principalmente as dragagens, que precisam ser feitas antes do início da seca.

4.35. Outro efeito da má articulação é que muitos usuários das hidrovias não sabem claramente a quem dirigir reclamações, consultas ou sugestões acerca das condições de navegabilidade das vias interiores. O questionário enviado a empresas transportadoras continha a seguinte questão: caso sua empresa necessite reclamar ou solicitar informações sobre navegabilidade de algum trecho específico, a qual órgão se reportaria? Na Região Norte, um dos respondentes diz que não sabe a quem recorrer e outro afirma que não há órgão responsável na região. As administrações hidroviárias, as capitanias dos portos e o departamento hidroviário estadual (quando há) também foram citados como órgãos responsáveis pela navegabilidade.

4.36. O TCU, por meio do item 9.2.1 do Acórdão n° 1.850-TCU-Plenário, recomendou ao MT e ao Dnit que, em conjunto com o MMA, com a ANA e a Antaq implementem 'medidas assecuratórias da ação coordenada dos setores hidroviário e ambiental e da harmonização da legislação existente, de forma a garantir a plena utilização do potencial hidroviário brasileiro, com a devida proteção ao meio ambiente'. Para reforçar a articulação proposta no citado item, incluindo novos órgãos, sugere-se outra recomendação nesse sentido, nos seguintes termos: à Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes que promova, conforme o art. 11, inciso II, Anexo I do Decreto n° 4.721, de 5/6/03, que define como sua competência a articulação intra, intergovernamental e intersetorial necessárias à integração de políticas, planos, programas e projetos no setor de transportes, maior integração entre o Comando da Marinha, o Dnit, a ANA, a Antaq, o MME e o Ibama, para garantir o uso múltiplo das águas, a segurança dos usuários e a garantia das condições de navegabilidade.

4.37. Ainda buscando a melhoria da articulação entre os setores envolvidos com as atividades de manutenção de hidrovias, propõe-se recomendar ao Dnit que incentive a criação de comitês compostos por representantes dos órgãos ligados ao setor hidroviário e usuários, a exemplo do Comitê Técnico para a hidrovia Tietê-Paraná, e que defina as atribuições e responsabilidades das administrações hidroviárias e divulgue-as aos usuários das hidrovias, com fundamento no art. 109, parágrafo único, da Lei n° 10.233/2001, que transferiu para o Dnit as atividades daquelas unidades.

4.38. Com a implementação das recomendações propostas, espera-se melhor definição das atribuições dos envolvidos no setor hidroviário, melhor articulação entre esses envolvidos e maior clareza para os usuários das hidrovias acerca do órgão responsável pelas atividades de manutenção.

5. Interesses ambientais

5.1. Neste capítulo relata-se de que forma os interesses ambientais são considerados nas atividades de manutenção de hidrovias. Da análise feita conclui-se que há dificuldades para aprovação de licenças ambientais, principalmente pela falta de definição clara do objeto de licenciamento, o que atrasa as atividades. Também foi identificada deficiência de acompanhamento dos serviços de monitoramento ambiental solicitados pelo Ibama às administrações hidroviárias. Por fim, verificou-se que não há atividades de educação ambiental para a compreensão dos impactos causados pelas hidrovias.

5.2. A Constituição Federal trata a defesa do meio ambiente como princípio geral da atividade econômica. Em capítulo próprio, dispõe sobre os assuntos ambientais e cria a obrigatoriedade da elaboração de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente.

5.3. As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei n.° 6.938/81 e nas Resoluções nºs 1/86 e 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. A Resolução Conama nº 237/97 regulamentou os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente. Essa resolução definiu o conceito de licença ambiental como sendo o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica ao instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras consideradas potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

5.4. A resolução atribui como competência do Ibama o licenciamento ambiental nas áreas localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais estados ou cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais estados.

5.5. Ao longo do processo de licenciamento ambiental, são expedidas as seguintes licenças:

- Licença Prévia: concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, atesta a viabilidade ambiental. Contém as etapas: termo de referência, estudo de impacto ambiental – EIA, relatório de impacto ambiental – RIMA e realização de audiência pública com a participação da população interessada;

- Licença de Instalação: autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. É constituída de projeto básico ambiental e plano de controle ambiental;

- Licença de Operação: autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Aprovação de licenças ambientais

5.6. As obras em hidrovias estão incluídas entre as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, sendo requeridas, segundo a Resolução Conama nº 237/97, a licença prévia e a licença de instalação, no caso de necessidade de intervenções que alterem as características naturais do rio, como derrocamentos, dragagens e alterações do curso da via navegável. Posteriormente é expedida a licença de operação da hidrovia.

5.7. A elaboração de estudo prévio de impacto ambiental está prevista na Constituição Federal, art. 225, § 1º, inciso IV e nas Resoluções Conama nºs 1/86 e 237/97. No processo de licenciamento das hidrovias, são observadas dificuldades para aprovação dos referidos estudos e, conseqüentemente, demora na aprovação de licenças ambientais, cujas razões principais são a falta de definição do objeto de licenciamento ambiental e dificuldade de conciliação dos interesses econômicos e administrativos com os interesses ambientais.

5.8. A falta de definição do objeto do licenciamento para as hidrovias é um problema reconhecido pelo próprio Ibama e pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente do Dnit. Basicamente o que se verifica é a necessidade de se definir se o licenciamento deve ser da hidrovia em si (parcial ou integral) ou se deve ser pontual, isto é, específico para cada intervenção realizada.

5.9. A Coordenação-Geral do Meio Ambiente do Dnit entende que, em muitos casos, o objeto de licença deve ser apenas a dragagem ou o derrocamento, principalmente no caso de dragagens de manutenção, cujo impacto ambiental é menor. No entanto, a questão ainda não teve solução final, nem mesmo no âmbito do Ibama, onde está sendo discutida, com base na Informação Técnica nº 3/2005 daquele órgão.

5.10. Além disso, o Ibama informa que houve pronunciamento da Procuradoria-Geral daquele Instituto, por meio da Informação Proge Ibama nº 112/02, exposta no processo nº 02001.002048/1995-49, que trata do licenciamento ambiental da hidrovia Araguaia-Tocantins, ficando evidenciado naquele parecer o entendimento de que é necessária a elaboração de EIA/RIMA para o empreendimento como um todo, ainda que a licença seja específica para obras em cada trecho.

5.11. No que se refere à conciliação dos interesses econômicos e administrativos com os interesses ambientais, a posição dos órgãos ambientais tende a ser considerada como um obstáculo, por parte de administradores hidroviários, para a implantação e funcionamento das hidrovias no Brasil. Em vários processos de licenciamento, verifica-se, de fato, que o Ibama considera necessário o pedido de complementação de estudos ambientais. Essa necessidade foi verificada, por exemplo, no licenciamento ambiental de intervenções para a melhoria da navegação do rio São Francisco, no trecho à jusante da Barragem de Sobradinho até Juazeiro/BA e Petrolina/PE, referente a obras de derrocamento de pedrais e dragagem do rio. A complementação de estudos também foi solicitada no caso da hidrovia Guamá-Capim, trecho entre as cidades de Belém/PA e Jurupari/PA, cujos estudos ambientais ainda estão em análise.

5.12. Outros exemplos de dificuldades de aprovação de licenças ambientais para implantação e operação de hidrovias podem ser observados na hidrovia do Araguaia e do Parnaíba, que ainda estão em fase de elaboração dos termos de referência. No processo de licenciamento da hidrovia do rio Paraguai, no trecho entre a cidade de Cáceres/MT e a foz do Rio Apa, foi encaminhada minuta do termo de referência para a administração hidroviária.

5.13. Assim, ainda que a solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental esteja prevista no art. 10 da Resolução Conama nº 237/97, observa-se a necessidade de maior articulação das administrações hidroviárias com os órgãos ambientais, de modo que sejam elaborados estudos mais

consistentes na investigação dos impactos ambientais das obras, sem deixar de considerar os interesses econômicos. Os fatos apontados indicam que a falta de visão integrada desses aspectos contribui para a existência de muitas hidrovias com licenças ambientais não expedidas, evidenciando que a dificuldade de licenciamento ambiental é uma das causas da dificuldade para a expansão do modal hidroviário no país.

5.14. O assunto já foi abordado na fiscalização que resultou no Acórdão nº 1.850/2003-TCU-Plenário, no qual foi recomendado que o Ministério dos Transportes e o Dnit, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente e com as Agências Nacionais de Águas e de Transporte Aquaviário, implementassem medidas assecuratórias da ação coordenada dos setores hidroviário e ambiental, de forma a garantir a plena utilização do potencial hidroviário brasileiro, com a devida proteção ao meio ambiente. No mesmo Acórdão, foi determinado que o Dnit, em conjunto com as autoridades ambientais, priorizassem a prontificação do EIA/RIMA da hidrovia do Rio Paraguai. A implementação das recomendações e determinações do mencionado Acórdão está sendo monitorada pela Secob, o que torna desnecessário formular nova proposta sobre o assunto neste relatório. Com relação à hidrovia do Rio Paraguai, verifica-se que o EIA/RIMA, que deve ser elaborado por entidade contratada pelo empreendedor, no caso a Ahipar, ainda não foi feito, estando em andamento os processos de licenciamento para dragagem de manutenção em dois trechos.

5.15. De acordo com o art. 30 do regimento interno do Dnit, aprovado pela Resolução n° 6/2004, do Conselho de Administração do Dnit, a Coordenação-Geral do Meio Ambiente, que se subordina à Diretoria de Planejamento e Pesquisa, tem por competência coordenar, controlar, administrar e executar as atividades de gestão ambiental dos empreendimentos de infra-estrutura e operação de transportes; propor a política de gestão ambiental do Dnit; desenvolver, implantar e coordenar o sistema de gestão ambiental aquaviária nos empreendimentos do Departamento e suas unidades regionais. No processo de licenciamento das hidrovias, a Coordenação de Meio Ambiente pode promover articulação das administrações hidroviárias com o Ibama de modo que o maior intercâmbio entre os órgãos possa aperfeiçoar o processo de elaboração dos estudos ambientais.

5.16. Dessa forma, propõe-se recomendar ao Ibama que, juntamente com o Ministério dos Transportes, defina tecnicamente o objeto do licenciamento ambiental para a hidrovia, na concessão de licença prévia, licença de instalação e licença de operação, de modo a solucionar as pendências reconhecidas pelo Ibama e pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente do Dnit, orientando o empreendedor e imprimindo maior eficiência ao processo de licenciamento ambiental para implantação e operação de hidrovias.

5.17. Também propõe-se recomendar ao Dnit que, por meio da Coordenação-Geral de Meio Ambiente, promova a articulação das administrações hidroviárias com o Ibama e outros órgãos estaduais ou municipais de meio ambiente, de tal forma que o maior intercâmbio entre os órgãos possa aperfeiçoar o processo de elaboração dos EIA/RIMA, permitindo que as questões ambientais possam ser conciliadas com os interesses econômicos, no processo de expansão e manutenção do sistema hidroviário nacional.

Acompanhamento dos serviços de monitoramento ambiental

5.18. É deficiente o acompanhamento, por parte do Ibama, dos serviços de monitoramento ambiental realizados pelas administrações hidroviárias, na medida em que o acompanhamento é realizado somente por meio de relatórios e da anexação de documentos, encaminhados para Brasília, sem a participação das gerências-executivas do Ibama nos estados.

5.19. O prazo de validade da licença de instalação, segundo a Resolução Conama nº 237/97, não poderá ser superior a 6 anos, devendo, posteriormente, ser convertida em licença de operação. A obtenção da licença de operação ocorre após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

5.20. No caso da Hidrovia do Rio Madeira, o Ibama não havia recebido, durante a realização da auditoria, a documentação comprobatória do cumprimento das condicionantes constantes da renovação da Licença de Instalação n° 62/1999. Não foram encaminhados pela Ahimoc, entre outros documentos, relatórios com periodicidade semestral para acompanhamento dos programas ambientais relativos aos meios físicos, biótico e antrópico, nem o relatório de monitoramento do canal de navegação, conforme o cronograma operacional, abordando a batimetria, balizamentos fixos e flutuantes, sinalização, manutenção de estações fluviométricas, bem como a indicação dos possíveis locais de dragagens.

5.21. O Ibama informou à Ahimoc que o não-cumprimento das condicionantes de licença implicariam sua revogação e aplicação das sanções e penalidades previstas na Lei nº 9.605/98. Somente após ser comprovado o cumprimento das condições específicas de renovação da licença anterior, a

Hidrovia do Rio Madeira obterá a licença, que deverá ser de operação, para a realização de dragagens em trechos críticos para a navegação. Tendo em vista que o Dnit requereu a documentação à Ahimoc em 12/8/2005, cabe propor determinar ao Dnit que envie ao Ibama o relatório e a documentação comprobatória da realização do monitoramento ambiental das condicionantes constantes do EIA/RIMA da hidrovia do Rio Madeira, com vistas a comprovar o cumprimento das condicionantes de renovação da Licença de Instalação.

5.22. Conforme a Resolução Conama nº 237/97, o prazo para a renovação da licença para operação de empreendimento varia de, no mínimo, 4 anos até, no máximo 10 anos. Foi constatado que o acompanhamento do cumprimento das condicionantes no período entre o licenciamento resume-se à análise da documentação que as administrações hidroviárias devem enviar, sem acompanhamento in loco. A participação de técnicos do Ibama em fiscalizações in loco ocorre somente por ocasião das vistorias técnicas para o licenciamento das hidrovias, que são realizada a intervalos variáveis entre quatro e dez anos. Nessa situação há o risco de que condições exigidas à época do licenciamento deixem de ser cumpridas durante o interstício e provoquem impacto significativo em áreas ambientalmente sensíveis.

5.23. Para diminuir o risco de dano ambiental, o Ibama poderia utilizar a estrutura das gerências executivas para o acompanhamento in loco das condicionantes definidas no EIA/RIMA no intervalo entre essas vistorias. Sobre essa questão, a Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental, órgão do Ibama responsável pela execução do licenciamento, alega falta de capacidade técnica e ausência de pessoal como justificativa para a pouca participação das gerências executivas no acompanhamento dos serviços de monitoramento ambiental no período intervalar das vistorias técnicas. Informou, ainda, que a verificação do cumprimento das condicionantes do EIA/RIMA já está sendo realizada utilizando a estrutura das gerências executivas estaduais, por ocasião das vistorias.

5.24. Dessa forma, sugere-se recomendar que o Ibama defina procedimentos para assegurar a periódica fiscalização **in loco** do cumprimento das condicionantes definidas no EIA/RIMA das hidrovias no período intervalar das vistorias técnicas para renovação das licenças ambientais, utilizando, por exemplo, a estrutura das gerências existentes nos estados.

5.25. Em visita às capitanias dos portos, principalmente da região amazônica, verificou-se que seria possível ao Ibama firmar parcerias, com a Marinha, por exemplo, para melhorar a estrutura logística a ser usada na fiscalização mais acurada do cumprimento das condicionantes definidas nos estudos ambientais das hidrovias, bem como a realização de outras fiscalizações, com compartilhamento de custos e planejamento integrado de ações, se necessário. Assim, seria oportuno recomendar ao Ibama que procure firmar parcerias com outras organizações, a exemplo do Comando da Marinha, que lhe proporcionem melhorar a estrutura logística disponível para a fiscalização do cumprimento das condicionantes definidas nos estudos ambientais das hidrovias, bem como para realização de outras fiscalizações.

5.26. Sobre a questão, a Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama, por meio do Memo nº 562/DIPRO/2005, na oportunidade da apresentação de seus comentários a este relatório, informou ter celebrado convênio com o 5º Distrito Naval, na região Sul, e com a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás. Além disso, convênios a serem firmados com os comandos dos distritos navais nas regiões Norte e Nordeste encontram-se em processo de análise jurídica. Tendo em vista que os convênios ainda não foram firmados e visando ao monitoramento da questão por este Tribunal, é necessário que posteriormente seja verificado o efetivo funcionamento do arranjo anunciado e seus efeitos sobre os a melhoria da fiscalização das condicionantes impostas pelos estudos de impacto ambiental de cada hidrovia, razão pela qual torna-se oportuno manter a recomendação mencionada no parágrafo anterior.

Atividades de educação ambiental

5.27. Foi constatada ausência de atividades de educação ambiental para a compreensão dos impactos causados pelas hidrovias. Dessa forma, a população ribeirinha, que poderia exercer papel importante de controle das ações empreendidas na hidrovia, fica alienada do processo.

5.28. A Constituição Federal dispõe, no art. 225, § 1º, inciso VI, que é dever do Poder Público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. O art. 2º, inciso X, da Lei nº 6.938/81 prevê que a Política Nacional de Meio Ambiente deve ter entre seus princípios a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente.

5.29. Cabe ressaltar que alguns licenciamentos ambientais apresentam como condição a apresentação de programas de educação ambiental para as populações da área de influência do

empreendimento. Poderia haver maior envolvimento da Coordenação-Geral de Meio Ambiente do Dnit em apoio às administrações hidroviárias no desenvolvimento de programas de educação ambiental.

5.30. Como a responsabilidade para realização das atividades de educação ambiental é do empreendedor, é pertinente recomendar ao Dnit, por meio da Coordenação-Geral de Meio Ambiente, que garanta a realização de atividades de educação ambiental, consideradas necessárias no EIA/RIMA, para que a população ribeirinha se conscientize sobre os efeitos da atividade de transporte hidroviário sobre seu direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando assim sua participação na fiscalização das atividades desenvolvidas nas hidrovias.

6. Instrumentos de controle

6.1. Os subtítulos deste capítulo trazem análise sobre a situação das administrações hidroviárias após a extinção da Portobrás e as deficiências verificadas nos mecanismos de controle. Em seguida analisa-se a pertinência dos sistemas de informação existentes para o gerenciamento, avaliação e monitoramento do Programa.

6.2. Conclui-se que a falta de definição clara da competência do Dnit sobre as administrações hidroviárias e de adequação das estruturas ao arcabouço legal em vigor dificultam a fiscalização, o gerenciamento, a avaliação e monitoramento do Programa. Essas deficiências de controle podem acarretar o uso indevido de recursos públicos.

6.3. Conforme relatado anteriormente, com a dissolução da Portobrás foi editado o Decreto n° 99.475/90 autorizando o extinto Ministério da Infra-Estrutura a descentralizar, mediante convênio e pelo prazo de um ano, a administração de portos, hidrovias e eclusas às sociedades de economia mista subsidiárias da Portobrás (em liquidação) ou às unidades federadas. Por força do referido decreto foram celebrados convênios com a Codesp, Codeba, CDP e Codomar, ficando vinculadas a essas companhias uma ou mais administrações hidroviárias. Desta forma, essas companhias docas assumiram as responsabilidades sobre as atividades e instalações do objeto dos convênios e absorveram o quadro funcional da extinta Portobrás.

6.4. Com o advento da Lei n° 10.233/01, regulamentada pelo Decreto nº 4.749/03, foi criado o Dnit, possuindo, dentre outras, a atribuição de administrar os programas hidroviários (Anexo I, art. 3º, inciso VI, do referido Decreto). O art. 109, parágrafo único, da Lei n° 10.233/2001, por sua vez, transferiu para o Dnit as atividades das administrações hidroviárias. Apesar disso, os convênios de descentralização de serviços com as companhias docas continuaram a ser aditados. Em dezembro de 2003, foi editado o Decreto n° 4.934/03, autorizando o Dnit a prorrogar, até 31/12/05, os convênios de descentralização firmados com as companhias docas.

Mecanismos de controle

6.5. O Dnit, a quem caberia a execução da manutenção das hidrovias, descentralizou essas atividades, mas não instituiu mecanismos de controle eficientes sobre as administrações hidroviárias, possibilitando o uso indevido de recursos públicos.

6.6. O Decreto nº 4.749/03, que aprova a estrutura regimental do Dnit, estabelece, em seu art. 21, que compete à Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária – DAQ: 'administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infra-estrutura aquaviária e a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras, bem como exercer o poder normativo relativo à utilização da infra-estrutura de transportes aquaviário.'

6.7. Segundo o art. 22 do citado Decreto, caberia às Unidades Regionais Terrestres e Aquaviárias: 'dentro de suas áreas de atuação e, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Diretoria do Dnit, programar, coordenar, fiscalizar e orientar a execução de planos e programas visando ao diagnóstico, prognóstico e ações nas áreas de engenharia e operações, rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias, objetivando garantir a fluidez do tráfego, assim como a navegabilidade dos rios, em condições operacionais e econômicas ideais, com segurança e zelando pela preservação do meio ambiente.'

6.8. Assim, para cumprimento dessas atividades, o Conselho Superior do Dnit, presidido pelo Secretário Executivo do Ministério dos Transportes, criou as Unidades Regionais Aquaviárias, por meio da Resolução nº 4, de 9/72002. No entanto, essas unidades não foram implantadas. De acordo com o organograma do Dnit, existem atualmente as Unidades de Infra-Estrutura Terrestre – UNITs, que não tratam dos assuntos relacionados às hidrovias.

6.9. Apesar da competência legal, verificou-se que, na prática, a DAQ possui pouca atuação no que se refere à execução de atividades de administração hidroviária. Os planos de trabalho, por exemplo, que

prevêem as atividades de manutenção necessárias para o exercício seguinte e subsidiam a elaboração orçamentária para o setor, são elaborados pelas administrações hidroviárias, restringindo-se a participação da DAQ à análise de sua adequação orçamentária.

6.10. Com relação às atividades das administrações hidroviárias, a DAQ não realiza acompanhamento de sua execução física, limitando-se, normalmente, à análise de aspectos formais das prestações de contas, com vistas a autorizar ou não os ressarcimentos solicitados pelas companhias docas em razão dos recursos adiantados às administrações hidroviárias.

6.11. Essa sistemática de execução orçamentária, envolvendo administração hidroviária, companhias docas e Dnit, faz com que o órgão responsável pelo gerenciamento do Programa somente tome conhecimento de serviços executados e dos pagamentos feitos quando decorrido muito tempo após sua realização, gerando inclusive glosas de valores a ser ressarcidos.

6.12. As companhias docas, por sua vez, por conta da natureza de suas atividades, não contam com pessoal técnico especializado para realizar o acompanhamento da execução de serviços em hidrovias interiores.

6.13. Esses problemas tomam dimensão mais grave quando se considera que a maior parte das administrações hidroviárias executa seus serviços por meio da celebração de contratos de prestação de serviços, envolvendo somas vultosas se comparadas aos recursos que lhes são destinados orçamentariamente. Conforme se pôde verificar, a fiscalização desses contratos é feita exclusivamente pelas próprias administrações hidroviárias, que também são as executoras, do ponto de vista do Dnit, uma vez que exercem de forma descentralizada as atividades da DAQ. Essas deficiências dos instrumentos de controle importam em considerável risco de ocorrência de desvios de recursos públicos.

6.14. Os problemas detectados na elaboração dos planos de trabalho (falta de participação da DAQ e falta de padronização das informações encaminhadas pelas administrações hidroviárias) e no acompanhamento da execução dos serviços são causados por diversos fatores, dentre os quais se destacam a falta de estrutura do Dnit, a continuidade no aditamento dos convênios de descentralização com as companhias docas e a falta de fiscalização sobre as administrações hidroviárias.

6.15. A permanência dessa situação acaba por comprometer o efetivo acompanhamento da execução dos planos de trabalho por parte da DAQ. Acrescente-se a isso, o fato de que a dupla vinculação das administrações hidroviárias às Companhias Docas e ao Dnit dificulta definição mais precisa sobre as atribuições das partes envolvidas, principalmente quanto à obrigatoriedade de fiscalização da regular aplicação dos recursos. O Grupo de Trabalho, citado nos parágrafos 2.27 e 2.28, propõe a absorção, pelo Dnit, das administrações hidroviárias, cessando a necessidade dos convênios de descentralização.

6.16. Tendo em vista a situação descrita, considera-se oportuno determinar à Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes, de acordo com sua atribuição regimental de supervisionar e coordenar as atividades administrativas no âmbito do Ministério e das entidades a ele vinculadas, conforme disposto pelo inciso II do art. 4º do Anexo I do Decreto nº 4.721/03, que adote as providências necessárias para que as atividades e atribuições das administrações hidroviárias passem a fazer parte da estrutura do Dnit, para dar cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 109 da Lei n° 10.233/2001.

6.17. Outro aspecto a ser considerado refere-se à localização inadequada das administrações hidroviárias do Paraná – Ahrana e Araguaia Tocantins – Ahitar. A Ahrana tem sua sede na cidade de São Paulo/SP, distando cerca de 700 km de seu principal ponto de apoio para as operações, localizado no município de Presidente Epitácio/SP, às margens do rio Paraná. Nesse município a Administração conta com escritório, oficina e depósito de equipamentos. A Ahitar, localizada em Goiânia/GO, também fica distante dos rios que administra. O próprio Superintendente destacou a necessidade de que a administração hidroviária esteja localizada próxima à via por ela administrada e sugeriu a cidade de Palmas/TO para sediar a administração.

6.18. Logicamente, a inadequação do local da sede dificulta a fiscalização dos serviços de manutenção e o acompanhamento das condições de navegabilidade, além de aumentar o custo dessas atividades pela necessidade de deslocamentos e de comunicação.

6.19. Assim, além da assunção definitiva das administrações hidroviárias pelo Dnit, considera-se oportuno recomendar que seja estudada a possibilidade de realocação das sedes da Ahrana e da Ahitar para locais próximos às respectivas hidrovias, de modo a possibilitar atuação mais efetiva, especialmente com relação à fiscalização dos prestadores de serviço, e diminuição das despesas de custeio.

6.20. Os principais benefícios oriundos da implementação das recomendações propostas referem-se ao melhor controle da utilização dos recursos alocados ao Programa, à diminuição das despesas de custeio

e à maior efetividade do gasto público realizado para a melhoria das condições de navegabilidade das vias interiores.

Recursos humanos do Dnit

6.21. O Dnit, de modo geral, e o setor hidroviário, em particular, têm graves problemas de falta de pessoal e de indefinições de sua estrutura administrativa que vêm sendo apontados em diversas fiscalizações realizadas pelo TCU. Essas deficiências já ensejaram determinações e recomendações corretivas aos gestores da autarquia e ao Ministério dos Transportes. No entanto, a situação de precariedade na área de pessoal se mantém e afeta negativamente a realização de uma série de atividades do Dnit, inclusive a fiscalização das administrações hidroviárias.

6.22. Destaca-se auditoria realizada pela 1ª Secex, em 2003, no Dnit (TC-009.878/2003-2), tendo como um de seus objetivos avaliar os contratos de terceirização e de consultoria realizados pela autarquia. Com relação a esses aspectos foram verificadas irregularidades na utilização de mão-de-obra terceirizada em atividade-fim da entidade e na utilização de consultoria para o desempenho de atividades rotineiras. Dentre outras constatações, observou-se que as irregularidades verificadas nos contratos analisados decorrem da precária situação do setor de recursos humanos da autarquia e da ausência de plano definitivo de cargos e salários.

6.23. A seguir são expostas as principais recomendações e determinações deste Tribunal sobre o assunto quando da prolação do Acórdão nº 555/2005-TCU-Plenário, de 11/5/05, referente à citada auditoria:

‘(...) 9.9. determinar ao Diretor-Geral do Dnit, Sr. Alexandre Silveira de Oliveira, que:

9.9.1. providencie, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, os ajustes necessários nos contratos de serviços de terceirização e de consultoria constantes do quadro abaixo, de modo a adequá-los aos parâmetros já fixados por esta Corte de Contas nos subitens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão nº 2.389/2003-2ª Câmara, ou seja: a) nos contratos para prestação de serviços, observe o disposto no Decreto 2.271/1997, em especial as vedações para serviços atinentes à sua atividade-fim e aos cargos pertencentes ao quadro de pessoal próprio, bem como para atividades que impliquem subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante; b) nos contratos de serviços de consultoria, por se tratar de serviço técnico especializado, o objeto deve estar perfeitamente definido, não podendo corresponder a atividade rotineira da entidade e contida nas atribuições dos cargos do seu quadro de pessoal e nem pode constituir necessidade permanente da Administração, o que caracteriza, ainda, violação ao princípio da exigência do concurso público, contido no art. 37, incisos I e II, da Constituição Federal: (...)

9.9.2. mantenha este Tribunal informado, por intermédio da 1ª Secex, das providências efetivamente adotadas para dar cumprimento ao disposto no subitem anterior, alertando ao dirigente que o descumprimento de determinação do TCU pode ensejar, com base no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/92, a aplicação de multa, na forma estabelecida no § 3º, art. 268, do Regimento Interno;

(...)

9.12. determinar ao Ministério dos Transportes que adote as gestões necessárias no intuito de viabilizar a aprovação do quadro de pessoal efetivo do Dnit;

9.13. determinar à 1ª Secex que:

(...)

9.13.2. monitore o cumprimento das determinações e recomendações constantes deste Acórdão;’

6.24. Ainda com relação às deficiências de pessoal da autarquia, em especial quanto ao setor hidroviário, cumpre destacar o levantamento de auditoria realizado no Dnit (TC-008.558/2003-3) pela Secob, para viabilizar a implantação de projeto de fiscalização do setor hidroviário nacional, quando foram identificadas deficiências na estrutura de pessoal desse setor. Consta do relatório que ‘Informações prestadas pelos próprios responsáveis e conferidas com organogramas e tabelas de lotação dão conta das dificuldades vividas pelo setor. Atribuímos a deficiência à falta de previsão e ao débil planejamento que nortearam ações anteriores. A estrutura de pessoal deficiente dificulta, quando não obsta, a realização da missão institucional do setor de transporte hidroviário.’

6.25. O relatório aponta ainda a indefinição da situação funcional dos empregados egressos da extinta Portobrás e a absoluta ausência de programas de qualificação e treinamento voltados para o setor hidroviário. E por fim o reduzido quadro de pessoal especializado à disposição das administrações hidroviárias.

6.26. A seguir são expostas as principais recomendações e determinações deste Tribunal sobre o assunto quando da prolação do Acórdão nº 1.850/2003-Plenário, de 3/12/03, referente à citada auditoria:

'(...) 9.2. recomendar ao Ministério dos Transportes e ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, com fulcro no disposto no Regimento Interno deste Tribunal, art. 250, inciso III:

(...)

9.2.2. priorizar uma solução para a situação funcional indefinida dos atuais empregados do setor hidroviário, oriundos da Portobrás (item 18);

9.2.3. contemplar o pessoal do setor hidroviário em programas de qualificação e treinamento continuados (subitem 18.2);

9.2.4. efetuar gestões no sentido de dotar o setor hidroviário de pessoal com a qualificação técnica necessária, em quantidade suficiente, inclusive mediante realização de concurso público, como previsto na Lei nº 10.233/2001, art. 93, parágrafo único (subitem 18.3 e item 67);'

6.27. Com relação à situação dos servidores egressos da extinta Portobrás, redistribuídos para as Companhias Docas, a Medida Provisória nº 246, de 6/4/05, em seu art. 29, previa a possibilidade de o Dnit solicitar a cessão desses empregados, independentemente do exercício de cargo em comissão ou função de confiança. A citada Medida Provisória foi rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 21/6/05.

6.28. Posteriormente, em 2/9/2005, foi promulgada a Lei n° 11.171, que instituiu o plano de cargos para o Dnit. Foram criados 600 cargos de Analista em Infra-Estrutura de Transportes, 1.200 de Técnico de Suporte em Infra-Estrutura de Transportes, 400 de Analista Administrativo e 200 de Técnico Administrativo, no Quadro de Pessoal do Dnit, para provimento gradual. O art. 5º dessa Lei veda a aplicação do instituto da redistribuição de servidores do Dnit e para o Dnit. Não obstante essa limitação, existe a expectativa que a Lei recém editada facilite a solução dos graves problemas de recursos humanos do Dnit no médio prazo.

6.29. Quanto à recomendação para dotar o setor hidroviário de pessoal com qualificação técnica necessária e em quantidade suficiente (item 9.2.4, Acórdão nº 1.850/2003-TCU-Plenário), verificou-se nas entrevistas realizadas junto aos superintendentes que estes consideram os quadros insuficientes para a correta implementação das atividades.

6.30. No caso da Ahimoc, por exemplo, o quadro de pessoal permanente conta com apenas dois engenheiros e um técnico em vias navegáveis. Na Ahimor, o quadro permanente conta com apenas um engenheiro. Na Ahsul, o problema refere-se ao fato de que a maioria dos servidores estão próximos à aposentadoria. Sem a realização de concurso e reposição do quadro, muito do conhecimento acumulado naquela administração será perdido.

6.31. Com relação à capacitação, apenas na Ahipar foi informado o oferecimento de cursos ao empregados, tanto aos efetivos quanto aos terceirizados, procurando parcerias com o Senai, Sebrae e outras organizações.

Avaliação e monitoramento

6.32. Foi constatado que o programa Manutenção de Hidrovias apresenta insuficiência de mecanismos de avaliação e monitoramento de seu desempenho, dificultando a identificação do resultado geral do Programa em termos de melhoria das condições de navegabilidade das hidrovias interiores e de atuação da DAQ junto às administrações hidroviárias para a consecução dos objetivos programáticos.

6.33. Durante o exercício de 2004, foi contratada a empresa STE – Serviços Técnicos de Engenharia para a elaboração de relatórios de acompanhamento e controle das ações das administrações hidroviárias. Em relatórios mensais, são apresentados os principais resultados das oito administrações hidroviárias quanto à gestão das suas atividades, bem como sua análise e avaliação. Até o momento foram elaborados nove relatórios de acompanhamento.

6.34. Conforme o Relatório de Acompanhamento e Controle das Ações das Administrações Hidroviárias referente a agosto de 2004, elaborado pelo STE, o objetivo do trabalho contratado junto a essa empresa seria o de 'orientar a atuação da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária do Dnit, quanto ao acompanhamento e controle das entidades vinculadas, as Administrações de Hidrovias, na gestão dos empreendimentos, quanto ao ordenamento e ao fiel cumprimento das ações do Governo Federal nos níveis institucional, organizacional e operacional das atividades de implantação, manutenção e monitoramento das ações que compõem o Programa Aquaviário relativas às vias navegáveis interiores e em obediência aos instrumentos legais para o subsetor hidroviário e à Política do Ministério dos Transportes.'

6.35. Segundo o citado Relatório, a DAQ coleta os dados das administrações hidroviárias e repassa-os para a empresa terceirizada analisar. O sistema de informação é baseado em planilhas Excel. O

acompanhamento do Programa Aquaviário, que relaciona ações e projetos para cada hidrovia, é feito mediante análise de quadros e indicadores de desempenho das atividades administrativas e financeiras. A empresa elabora o relatório com base nos documentos recebidos da DAQ. Não há fiscalizações **in loco**.

6.36. As informações sobre cada administração são repassadas à empresa contratada para o acompanhamento, após a análise pela DAQ da respectiva prestação de contas mensal. Assim, atrasos no envio de prestações de contas e na análise da DAQ acarretam atraso na entrega do relatório consolidado, fazendo com que, por vezes, os relatórios não mais se prestem a ser utilizados pelo gestor na tomada de decisões. O relatório mensal é repassado à DAQ e às demais administrações hidroviárias após ser consolidado. Ressalte-se que relatório mais recente entregue pela empresa refere-se ao mês de setembro/2004.

6.37. O Relatório aponta como um dos problemas do acompanhamento a falta de uniformidade na forma de apresentação das informações prestadas pelas administrações hidroviárias para o preenchimento das planilhas. O fato de o preenchimento ser realizado na DAQ retardaria a finalização dos referidos documentos. Conforme registrado no relatório, de modo geral, as administrações hidroviárias não fazem análises gerenciais que justifiquem as diferenças observadas entre o previsto no plano de trabalho e o efetivamente executado no mês de referência.

6.38. Com relação ao conteúdo dos relatórios, verifica-se que estes contemplam informações sobre quantitativos de recursos humanos, infra-estrutura e atividades programadas. As planilhas trazem informações sobre a execução financeira, custeio administrativo e operacional, situação de contratos em vigor, além dos ressarcimentos. A análise das informações restringe-se, quase sempre, à verificação percentual entre os valores programados e os executados para o mês em referência. De modo geral, o relatório aponta que as informações apresentadas pelas administrações hidroviárias não são suficientes para permitir conclusões mais aprofundadas quanto ao desempenho gerencial e operacional.

6.39. Também são feitas recomendações para as administrações hidroviárias quanto à disponibilização de relatórios com informações e dados precisos e suficientemente abrangentes que permitam avaliação do desempenho gerencial e operacional em função das metas a cumprir. Aponta ainda a necessidade de elaboração de programação de ações para cada exercício, com indicação analítica das atividades operacionais e gerenciais e de suas competências e responsabilidades institucionais de caráter regional, bem como aquelas de iniciativas próprias, apresentando as metas físico-financeiras a atingir no período. Por fim, considera necessário, para auxiliar na avaliação dos resultados, o encaminhamento, além da programação mês a mês, do cronograma físico-financeiro e de relatório com os resultados alcançados, abordando o desempenho em cada ação desenvolvida e, quando for o caso, justificativas ou explicações por desvios dos resultados esperados em relação aos alcançados.

6.40. Feita esta análise preliminar da situação existente na DAQ quanto ao funcionamento do sistema de informações existente e quanto ao tratamento dado a essas informações, resta considerar a necessidade de que o Dnit, por meio da DAQ, realize levantamento das necessidades de informações a serem coletadas junto às administrações hidroviárias, estabelecendo, ainda, a obrigatoriedade de prestação das informações solicitadas.

6.41. Por outro lado, a sistemática de contratação de empresa para manutenção de sistema de informação não se mostra a maneira mais efetiva de empreender a gestão de informações no Programa, considerando que a terceirizada não fiscaliza e não avalia a prestação dos serviços contratados. Trata-se de atividade-fim da DAQ na qualidade de gestora do Programa, sendo necessário que a Diretoria passe a gerenciar diretamente as informações pertinentes à avaliação do Programa e do desempenho das administrações hidroviárias. Assim, cabe recomendar ao Dnit que, por meio da DAQ, institua sistema de informações e realize efetivamente o acompanhamento da execução do Programa, elaborando diretamente a consolidação e avaliação dos dados obtidos, conforme art. 21 do anexo I do Decreto nº 4.749/03, que aprova a estrutura regimental do Dnit.

7. Monitoramento e indicadores de desempenho

7.1. Há registro de dois indicadores de desempenho no PPA:

a) taxa de Navegação Efetiva nas Hidrovias, definida pela relação percentual entre a média dos dias de funcionamento das hidrovias no ano e os dias do ano;

b) taxa de Manutenção de Hidrovias, que é a relação percentual entre o somatório dos trechos mantidos das hidrovias no ano e o somatório total das hidrovias.

7.2. Esses indicadores não possuem valores de referência nem metas definidas e não vêm sendo atualizados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

7.3. De acordo com informações de técnicos do Dnit, esses indicadores de desempenho não vêm sendo calculados. Para 2005, os indicadores estão sendo discutidos em reuniões entre técnicos do Dnit, do Ministério dos Transportes e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

7.4. Os indicadores estão adequados quanto à representatividade, uma vez que o enfoque é na hidrovia navegável. Revelam independência, pois não têm grande influência de fatores externos. Entretanto, entende-se que o primeiro indicador poderia ser aperfeiçoado para ‘relação percentual entre a média dos dias de funcionamento das hidrovias no ano e os dias navegáveis do ano’, de acordo com a tabela 9, porque é sabido que o regime dos rios os tornam não-navegáveis em certas épocas do ano. Além disso, os usuários tomam por base o número de dias navegáveis para planejar o uso das hidrovias, sendo assim o parâmetro de comparação mais adequado para o indicador. O segundo indicador não permite concluir se não houve manutenção porque não foi necessário ou porque a administração hidroviária não teve condições de fazê-la.

7.5. A título de boa prática, registra-se que a Ahimoc utiliza três indicadores de desempenho. Dois deles, com as alterações necessárias, foram incorporados à tabela 9.

7.6. Visando subsidiar o gerenciamento do programa Manutenção de Hidrovias, propõe-se que sejam instituídos e acompanhados indicadores de desempenho, a exemplo dos apresentados na tabela 9. As metas para os indicadores devem ser estabelecidas pelo Dnit, por meio da DAQ, em conjunto com as administrações hidroviárias. Esses indicadores, deverão ser calculados para cada hidrovia, separadamente, com vistas a realizar uma comparação temporal e assim possibilitar ao gestor acompanhar de forma mais eficaz os resultados do Programa em cada região.

Tabela 9 – Indicadores de desempenho propostos

Indicador	Periodicidade	Fórmula de cálculo e análise do indicador
a) Taxa de navegação nas hidrovias	Anual	Número de dias navegados dividido pelo número de dias navegáveis. O ideal é que esse índice se aproxime de 1. Valores menores que 1 significam subutilização da hidrovia, em razão, por exemplo de interrupção do tráfego por falta de manutenção.
b) Taxa de utilização da hidrovia	Anual	Volume de carga transportado (em toneladas) dividido pela meta estabelecida. Se a taxa for menor que 1, indicará que houve subutilização da hidrovia, ou seja, o volume de carga transportado foi menor do que o que seria possível, tendo em vista a atividade econômica da região e a capacidade da hidrovia.
c) Custo de manutenção da hidrovia por quilômetro	Anual	Custo de manutenção anual dividido pela extensão da hidrovia em quilômetros. Embora não seja razoável comparar os custos entre as administrações hidroviárias, devido às diferentes características de cada uma delas, esse indicador poderá auxiliar o gestor no planejamento das intervenções de manutenção e no acompanhamento da evolução ao longo do tempo. Além disso, fornecerá elementos para que o gestor negocie parcerias com usuários.
d) Proporção de custo operacional da administração hidroviária	Anual	Custeio operacional da administração hidroviária dividido pelo custeio total (administrativo + operacional) da administração hidroviária. O ideal é que a maior parte dos recursos sejam destinados a atividades-fim da administração. Dessa forma, a relação deve ser próxima de 1 e aproximar-se da meta estabelecida pela DAQ, considerando os desempenhos comparados das unidades aquaviárias ou administrações hidroviárias.
e) Percentual de eficácia da dragagem de manutenção	Anual	Volume realizado de dragagem (m3) dividido pelo volume necessário de dragagem (m3) x 100. O ideal é que 100% das dragagens necessárias sejam realizadas. Se o percentual for menor que 100%, é importante verificar se as dragagens não realizadas impedem a navegação e as razões para a não realização da atividade.

7.7. Considerando que as medidas sugeridas neste relatório podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar ao Dnit que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nas alíneas ‘a’ a ‘e’ da tabela 9, contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das

medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedentes: Acórdão nº 651/2005-Plenário, Ata 18/2005; Acórdão n° 304/2004-Plenário, Ata 9/2004; Acórdão n° 259/2004-Plenário, Ata 8/2004; Acórdão n° 1.496/2004-Plenário, Ata 36/2004).

7.8. Sugere-se, ainda, recomendar à Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes, de acordo com a competência de promover a articulação intragovernamental e intersetorial necessárias à integração de políticas e projetos do setor de transportes, conforme o inciso II, do art. 11, Anexo I, do Decreto nº 4.721/03, que estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes do Ministério, da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária do Dnit, da ANA, da Antaq, do MME e do Ibama, bem como da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas.

8. Análise dos comentários dos gestores

8.1. Nos termos do item 6.5 do capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU nº 144/2000, a versão preliminar do relatório de auditoria foi remetida aos titulares da Secretaria Executiva e da Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes, do Dnit, do IBAMA, da Antaq e da Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha, com a finalidade de obter seus comentários.

8.2. Os comentários acatados foram incorporados ao presente relatório e, a seguir, são registradas informações gerais apresentadas pelos gestores.

Análise dos comentários encaminhados pelo Ministério dos Transportes

8.3. Após decorrer a prorrogação de prazo solicitada ao Ministro-Relator da presente avaliação de programa, o Ministério dos Transportes encaminhou seus comentários, com declaração do Secretário-Executivo de que o relatório foi analisado pelos setores competentes daquela Pasta, quando constatou-se a pertinência dos tópicos levantados, que espelham a atual realidade do subsetor hidroviário.

8.4. Inicialmente, a nota técnica encaminhada pelo Ministério aborda o item 'Condições de Navegabilidade'. Com relação a esse tema, ressaltou a existência de diferenças regionais na prestação de serviços, que se apresentam nas características físicas e nos estágios de desenvolvimento das regiões. Afirmou que o quadro apresentado pela tabela 6 do relatório indica claramente quais são os pontos deficientes de cada hidrovia, que deverão merecer atenção mais adequada. O gestor concorda que a principal demanda identificada foi a colocação de informações a respeito das condições de navegabilidade à disposição dos usuários. Ressaltou, ainda, ter sido a redução dos recursos orçamentários a principal causa dessa deficiência.

8.5. Quanto ao item 'Segurança para Pequenos Navegadores na Amazônia', informou que, além do Programa Melhoria de Terminais Fluviais, o Ministério dos Transportes afirma que criou Grupo de Trabalho a fim de analisar, elaborar e propor medidas para modernizar a frota de embarcações de passageiros na Amazônia. O grupo está sob a coordenação da Secretaria de Fomento para Ações de Transporte e inclui representantes de governos estaduais, do Comando da Marinha, do Ministério da Fazenda, do Banco Nacional de Desenvolvimento e Social – BNDES e do Banco da Amazônia.

8.6. Ao comentar sobre o item 'Articulação Institucional', o gestor concordou com a informação do relatório sobre o não-cumprimento do Decreto nº 24.643, de 10/7/1934, que estabelece que o uso das águas deve ocorrer sem prejuízo da navegação e também reforçou a necessidade de articulação dos diversos setores envolvidos para garantir o cumprimento do decreto. Informou terem ocorrido diversas reuniões entre o Ministério dos Transportes e o Ministério de Minas e Energia, que culminaram em impasse, cuja solução necessitaria da intermediação da Casa Civil, o que ainda não ocorreu. Citou também várias tentativas promovidas pela Assessoria Parlamentar do Ministério dos Transportes, com vistas a agilizar o andamento do PL nº 3.009/97, que obriga a não-interrupção do tráfego em razão da construção de barragens e, ainda, reunião com o Diretor-Geral da ANA, para propor agenda de trabalho conjunta e Protocolo de Cooperação entre as duas instituições. Informou sobre a ação bastante próxima da Comissão Permanente do Meio Ambiente do Ministério dos Transportes com o Ministério do Meio Ambiente e Ibama, mediante reuniões temáticas realizadas para tratar de licenciamento e de outras questões do setor. Ressaltou que o Ministério dos Transportes criou Grupo de Trabalho para atualizar o Sistema Nacional de Viação, de que trata a Lei nº 5.917/73, bem como o PL nº 1.176-B/95 e o PLC nº 18/2000. Também citou que está em discussão proposta de acordo entre o Ministério dos Transportes,

Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Procuradorias Estaduais do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e Justiça Federal para solucionar o impedimento de obras de melhoria na Hidrovia Paraná-Paraguai.

8.7. Quanto às questões ambientais, o diretor concordou haver necessidade de padronização de critérios para o licenciamento ambiental e ressaltou dificuldade de acompanhamento dos programas de monitoramento por parte dos órgãos licenciadores. Comentou ser entendimento do Ministério que o licenciamento ambiental deve ser concedido a intervenções pontuais, uma vez que considera ser inadequado tecnicamente e inexeqüível, na prática, a exigência de EIA/RIMA de uma bacia hidrográfica inteira. Destacou o fato de a hidrovia ser um recurso natural disponível, na maioria dos casos, sem intervenção humana, e que as ações e intervenções visam melhorar a condição do tráfego e garantir a segurança do uso da via. Finalizou afirmando que a Avaliação Ambiental Estratégica é ferramenta mais adequada e útil, permitindo a comparação entre alternativas de transporte na região.

8.8. O diretor não apresentou comentários sobre o item ‘Instrumentos de Controle’ por ter entendido que é matéria de responsabilidade do Dnit. Apenas citou Nota Técnica nº 6/2005-DAQ-Dnit, de 2/9/2005, que trata desse assunto e realçou a impossibilidade de absorver os empregados da extinta Portobrás, em função da vedação da aplicação do instituto da redistribuição de servidores do Dnit e para o Dnit pelo art. 5º da Lei nº 11.171, de 2/9/2005, que criou o Plano de Cargos do Dnit.

8.9. Por fim, destaca-se que os comentários do Ministério dos Transportes foram de caráter geral e concordantes com o relatório, cabendo apenas a incorporação ao texto das informações sobre providências em curso.

Análise dos comentários elaborados pelo Dnit

8.10. O Dnit encaminhou a Nota Técnica nº 6/2005-DAQ/Dnit com os comentários da Diretoria de Infra-Estrutura Aquaviária da autarquia e o Memorando nº 336/2005-CGRH/DAF, com os comentários da Coordenação-Geral de Recursos Humanos. Posteriormente, foi encaminhado, pelo Ofício nº 1772/2005/DG, a Nota Técnica nº 76/2005/CGMA/DPP, com os comentários do Coordenador-Geral de Meio ambiente.

8.11. Inicialmente, o diretor de Infra-estrutura Aquaviária destacou a recomendação para instituir e acompanhar indicadores de desempenho e a elaboração de plano de ação que contemple metas e prazos para que essas sejam alcançadas.

8.12. Em seguida, o gestor relatou a importância econômica do setor hidroviário e a vantagem desse modal de transporte em relação aos demais, especialmente para o transporte de grandes volumes de cargas a grandes distâncias. Também pontuou ser esse modal o de menor impacto ambiental. Continuou, informando a evolução dos recursos orçamentários para o programa de 1999 para 2005 e, ainda, manifestou a carência de pessoal no Dnit e nas administrações hidroviárias desde a extinção da Portobrás, em 1990.

8.13. Ao final dos seus comentários, o gestor entendeu ser inteiramente pertinente o diagnóstico do relatório de auditoria do TCU e se comprometeu a envidar todos os esforços no sentido de atender as recomendações do Tribunal. Porém, ressaltou que as ações a serem adotadas pelo Dnit não surtirão efeitos caso não sejam solucionados os problemas de transferência, cessão, absorção e disponibilidade de pessoal, além da alocação de recursos financeiros necessários à execução das atividades.

8.14. O Coordenador-Geral de Meio Ambiente informou, quanto à recomendação de promover a articulação das administrações hidroviárias com os órgãos de meio ambiente para aperfeiçoar o processo de elaboração do EIA/RIMA, que a Coordenação já vem envidando esforços para promover articulação com outros órgãos envolvidos. Citou o acordo de cooperação mútua, que será firmado com a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, para o monitoramento ambiental previsto pela licença ambiental. Citou, ainda, contrato com a Agência Nacional de Águas para o desenvolvimento de modelo matemático com vistas a estabelecer prognósticos de níveis e calados para a hidrovia do Paraguai. Finalmente, mencionou acordo entre o Dnit e a Universidade Católica de Brasília para a troca de informações com objetivo de embasar diversos assuntos, inclusive sobre a elaboração do EIA/RIMA.

8.15. Embora essas iniciativas venham a suprir algumas questões relacionadas à elaboração e ao acompanhamento das condicionantes do EIA/RIMA, não foram citadas iniciativas de aproximação com o Ibama. É imprescindível estreitar a relação dessa coordenação com os órgãos ambientais, considerando que muitas vezes o EIA/RIMA é contestado por ambientalistas e pelo Ministério Público Federal, atrasando o processo de licenciamento ambiental. É preciso haver maior entendimento entre o órgão empreendedor (Dnit e administrações hidroviárias) e os órgãos ambientais sobre questões envolvendo o licenciamento das atividades hidroviárias.

8.16. Com relação à recomendação para realizar parceria com o Ibama e administrações hidroviárias para o desenvolvimento de programas de educação ambiental, o Coordenador-Geral de Meio Ambiente informou que a parceria ocorre ao longo dos procedimentos de licenciamento e que, a partir do momento que se julgar necessária a atividade de educação ambiental pelo EIA/RIMA, ela se torna condicionante da licença, podendo esta ser cassada a qualquer tempo.

8.17. As atividades de educação ambiental têm a finalidade de promover a conscientização da população e dessa forma propiciar participação mais ativa das fiscalizações, com o objetivo de assegurar o seu direito a um meio ambiente equilibrado e fortalecer o controle social. Vale ressaltar que, muito embora as atividades que condicionam o licenciamento ambiental sejam de responsabilidade do empreendedor, no caso de exigência de ação de educação ambiental, a parceria realizada com o Ibama poderá propiciar resultados mais consistentes, considerando que essa entidade tem como uma de suas atribuições regimentais a execução de programas de educação ambiental. Sendo assim, entende-se que a recomendação deve ser mantida, ajustando-se sua redação para que o Dnit garanta a realização da educação ambiental, quando exigida no EIA/RIMA, na forma proposta no parágrafo 5.30 deste relatório.

Análise dos comentários elaborados pela Antaq

8.18. Em resposta à diligência, o Diretor- Geral da Antaq encaminhou seus comentários por meio do Ofício nº 329/2005-DG. O gestor destacou que a implementação das recomendações deverá trazer de imediato benefícios para todos os usuários da navegação interior, bem como promoverá a integração entre os órgãos intervenientes do sistema. Assinalou uma série de providências adotadas pela agência com relação ao cumprimento de suas competências, inclusive a celebração de convênios de descentralização de atividades de fiscalização com estados.

8.19. O Diretor-Geral informou que já está sendo realizada consolidação nos marcos regulatórios das diretrizes no tocante à prestação de serviços de transporte de pessoas e bens, de modo a garantir eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos preços e tarifas. Também informou que a resolução que trata do transporte de passageiros ou misto (carga e passageiros) encontra-se em fase de audiência pública.

Análise dos comentários encaminhados pelo Comando da Marinha

8.20. Os comentários da Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha foram encaminhados mediante Ofício nº 534/2005-DcoM.

8.21. O diretor inicia ressaltando a multiplicidade de órgãos envolvidos com responsabilidades sobre as hidrovias e o fato de o relatório do TCU ter logrado identificar com clareza as responsabilidades de cada segmento e apresentar sugestões no sentido de aperfeiçoar a gestão das hidrovias em benefício dos usuários. Em seguida, discorre sobre as principais deficiências apontadas pelo relatório, dentre elas algumas que estariam sob a responsabilidade da Autoridade Marítima. Destacou também boas práticas identificadas pela auditoria que tiveram participação da Marinha.

8.22. Embora tenha concordado com as propostas do relatório, ressaltou a deficiência de recursos humanos e financeiros para o setor hidroviário e comunicou que já foram iniciados os entendimentos internos para o estabelecimento das parcerias com a finalidade de realizar programas educativos na região da Amazônia. Manifestou, ainda, intenção de contribuir para a criação de comitês técnicos, com a condição de que haja interesse manifesto pelos órgãos responsáveis pelas hidrovias.

Análise dos comentários encaminhados pelo Ibama

8.23. Os comentários do Ibama foram encaminhados por meio de memorandos das Diretorias de Licenciamento e Qualidade Ambiental (Memorandos nº 411/2005-DILIQ e 426/2005-DILIQ), de Proteção Ambiental (Memo nº 562/DIPRO/2005) e de Gestão Estratégica (Memo/DIGET nº1423/2005).

8.24. O Diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental do Ibama inicia seus comentários, informando ter acatado a recomendação do relatório de auditoria, com a proposta de definir tecnicamente o objeto de licenciamento ambiental para as hidrovias, em conjunto com o Ministério dos Transportes. Informou, ainda, que a verificação do cumprimento das condicionantes do EIA/RIMA já está sendo realizada utilizando a estrutura das gerências executivas estaduais.

8.25. Conforme o Diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental, a realização das fiscalizações que demandam da estrutura logística do Comando da Marinha, se encontram sob a responsabilidade da Diretoria de Proteção Ambiental

Outros fatos posteriores à elaboração do relatório

8.26. Cabe informar ainda que no dia 27/9/2005 ocorreu audiência pública na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados para tratar da criação de

grupo de trabalho com o objetivo de debater as resoluções do transporte aquaviário e as soluções para os gargalos que impedem o desenvolvimento do setor. No evento, falaram o Secretário Nacional de Política de Transportes do Ministério dos Transportes, o Diretor do Dnit, diretores da Antaq, Ibama, Comando da Marinha, de empresas do setor hidroviário, bem como representantes de administrações hidroviárias e da Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins.

8.27. Tendo em vista o surgimento de mais esse ator na área de transporte hidroviário, cabe propor o encaminhamento do relatório de auditoria para a mencionada Comissão com o objetivo de subsidiar as discussões sobre o tema.

9. Conclusão

9.1. O setor hidroviário brasileiro tem um potencial inexplorado que, se melhor utilizado, em conjunto com os outros modais, pode contribuir para a redução do custo dos transportes a grandes distâncias e para o aperfeiçoamento da malha viária brasileira.

9.2. Sabe-se que o transporte de cargas de grande volume e baixo valor agregado a grandes distâncias, por meio de hidrovias, é uma das soluções para reduzir gastos com logística de transporte. De acordo com Cláudio Frischtak, Presidente da Consultoria Internacional de Negócios, o gasto com logística no Brasil está entre 16 e 20% do PIB, enquanto na Europa o índice é de 11% e nos Estados Unidos da América é 9,8%.

9.3. Conforme a Matriz de Transportes de 2003, o modal rodoviário brasileiro participa com 62,6% de todos os modais. Em outros países essa participação é menor: 32% nos EUA, 43% no Canadá e 19% na China. O transporte rodoviário é mais oneroso que o hidroviário, especialmente no caso do transporte de grãos e minérios.

9.4. Este trabalho buscou avaliar o programa Manutenção de Hidrovias, cujo objetivo é manter as características físicas e operacionais das vias navegáveis interiores. Para realizar a avaliação pretendida, foi necessário analisar questões que extrapolam as atividades de manutenção de hidrovias, mas que estão intimamente ligadas e influem diretamente na efetividade do Programa.

9.5. Sendo assim, além das atividades de manutenção propriamente ditas, foram analisadas a articulação institucional do Dnit e demais atores governamentais que atuam no setor, a falta de prioridade do setor hidroviário, as questões de licenciamento ambiental, a vinculação das administrações hidroviárias às companhias docas e a falta de estrutura da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária do Dnit.

9.6. Verificou-se que as atividades de manutenção de hidrovias são insuficientes, principalmente em virtude da carência de recursos humanos e financeiros e da sistemática de repasse de recursos para as administrações hidroviárias. Esses fatores também levam à deficiência dos instrumentos de controle e à insuficiência de mecanismos de avaliação e monitoramento do Programa. Para que a DAQ tenha condições de executar adequadamente suas atribuições, propôs-se sua reorganização e a incorporação das administrações hidroviárias à sua estrutura.

9.7. Ressalta-se que cada hidrovia tem características e necessidades diferenciadas, nem todas as atividades de manutenção são realizadas nas hidrovias. Com exceção da Hidrovia Tietê/Paraná, onde não foram detectados problemas de vulto na realização das atividades de manutenção, pode-se dizer que todas as hidrovias apresentaram deficiências nas atividades que visam garantir as condições de navegabilidade.

9.8. Há décadas, o estado brasileiro vem direcionando investimentos, preferencialmente, para o setor rodoviário, em detrimento dos setores ferroviário e hidroviário e do planejamento intermodal. E quando se trata da geração de energia hidrelétrica, os interesses do setor elétrico têm prevalecido com relação à navegabilidade das hidrovias interiores. Para que haja mais equilíbrio com relação à intermodalidade e ao uso múltiplo das águas, recomendou-se maior articulação entre os setores governamentais envolvidos, direta ou indiretamente, com a questão hidroviária.

9.9. Com relação à questão ambiental, foram propostas recomendações no sentido de que haja maior entrosamento entre o Dnit e o Ibama, para que se resolvam pendências referentes às licenças ambientais, possibilitando maior eficiência nos processos de licenciamento e redução de conflitos entre os interesses econômicos e os de preservação ambiental.

9.10. Se o governo brasileiro for capaz de garantir aos transportadores que haverá hidrovias bem sinalizadas e com canais de navegação mantidos em níveis economicamente viáveis para a navegação comercial, haverá aumento do interesse pelo uso do modal, com repercussões positivas para a redução do custo de logística no Brasil.

10. Proposta de encaminhamento

10.1. Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho do programa Manutenção de Hidrovias, submete-se este relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:

I) determinar à Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes, nos termos do art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

a) adote providências no sentido de que seja enviado ao Congresso Nacional proposta de atualização da Lei nº 5.917/73, que trata do Plano Nacional de Viação, de acordo com o art. 4º, inciso IV, Anexo I do Decreto nº 4.721, de 5/6/03 e com o art. 9 º da mencionada Lei;

b) adote as providências necessárias, de acordo com o art. 4º, inciso II, Anexo I do Decreto nº 4.721/03, para que as atividades e atribuições das administrações hidroviárias passem a fazer parte da estrutura do Dnit, para dar cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 109 da Lei n° 10.233/2001;

II) recomendar à Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes, nos termos do art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

a) promova, conforme o art. 11, inciso II, do Decreto n° 4.721, de 5/6/03, maior integração entre o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, o Ministério de Minas e Energia, a Marinha e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, para garantir o uso múltiplo das águas, conforme estabelecido no art. 37 do Decreto n° 24.643, de 10/7/34, Código de Águas, bem como a segurança dos usuários e a garantia das condições de navegabilidade;

b) estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária, da Agência Nacional de Águas, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, do Ministério de Minas e Energia e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, bem como da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas;

III) recomendar ao Dnit, nos termos do art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

a) por meio da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária:

a.1) defina as atribuições e responsabilidades das administrações hidroviárias e divulgue-as aos usuários das hidrovias, com fundamento no art. 109, parágrafo único, da Lei n° 10.233/2001, que transferiu para o Dnit as atividades daquelas unidades;

a.2) realize levantamento das necessidades de informações a serem coletadas junto às administrações hidroviárias, estabelecendo, ainda, a obrigatoriedade de prestação das informações solicitadas.

a.3) institua sistema de informações para as atividades aquaviárias e realize efetivamente o acompanhamento da execução do programa Manutenção de Hidrovias, elaborando diretamente a consolidação e avaliação dos dados obtidos, conforme art. 21, do anexo I, do Decreto nº 4.749/03, que aprova a estrutura regimental do Dnit.

a.4) realize, em parceria com a Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha, campanhas de educação e conscientização para os usuários das hidrovias e para a população ribeirinha, a exemplo das campanhas promovidas pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará, para desenvolver um comportamento preventivo de acidentes na região amazônica e para reduzir furtos e depredações de placas e bóias de sinalização;

a.5) normatize a veiculação de informações por meio da internet pelas administrações hidroviárias, definindo endereços padrão, informações mínimas a ser disponibilizadas e serviços de atendimento aos usuários por meio eletrônico, como o serviço de recebimento de reclamações e sugestões;

a.6) determine às administrações hidroviárias que disponibilizem as informações sobre as condições de navegabilidade, especialmente com relação aos dados obtidos nos levantamentos batimétricos, à população e às capitanias dos portos, por meio da Internet e de publicações a ser distribuídas ou afixadas nos principais portos;

a.7) incentive a criação de comitês compostos por representantes dos órgãos ligados ao setor hidroviário e usuários, a exemplo do Comitê Técnico para a hidrovia Tietê-Paraná;

a.8) estude a possibilidade de realocação das sedes da Ahrana e da Ahitar para locais próximos às respectivas hidrovias, de modo a possibilitar atuação mais efetiva, especialmente com relação à fiscalização dos prestadores de serviço, e diminuição das despesas de custeio;

a.9) institua e acompanhe indicadores de desempenho, por hidrovia, a exemplo dos apresentados a seguir, fixando metas em conjunto com as administrações hidroviárias:

1) Taxa de navegação nas hidrovias: Número de dias navegados dividido pelo número de dias navegáveis;

2) Taxa de utilização da hidrovia: Volume de carga transportada (em toneladas) dividido pela meta estabelecida;

3) Custo de manutenção da hidrovia por quilômetro;

4) Proporção de custo operacional da administração hidroviária: Custeio operacional da administração hidroviária dividido pelo custeio total (administrativo + operacional);

5) Percentual de eficácia da dragagem de manutenção: Volume realizado de dragagem (m^3), dividido pelo volume necessário de dragagem (m^3) x 100;

b) por meio da Coordenação-Geral de Meio Ambiente:

b.1) promova a articulação das administrações hidroviárias com o Ibama e outros órgãos estaduais ou municipais de meio ambiente, de tal forma que o aumento do intercâmbio entre os órgãos possa aperfeiçoar o processo de elaboração dos EIA/RIMA;

b.2) garanta a realização de programas de educação ambiental, quando esses forem condicionantes previstos no EIA/RIMA, para que a população ribeirinha se conscientize sobre os efeitos da atividade de transporte hidroviário sobre seu direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando assim sua participação na fiscalização das atividades desenvolvidas nas hidrovias;

IV) determinar ao Dnit, nos termos do art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

a) estruture as administrações hidroviárias, especialmente no que se refere à disponibilização de quadro funcional compatível e capacitado, de modo a garantir o funcionamento das atividades do programa Manutenção de Hidrovias;

b) remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no item 10.1.III.a.9, contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

c)envie ao Ibama o relatório de realização do monitoramento ambiental e a documentação comprobatória do cumprimento das condicionantes, com vistas à renovação da licença de instalação da hidrovia do Rio Madeira;

V) recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, nos termos do art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

a) juntamente com o Ministério dos Transportes, defina tecnicamente o objeto do licenciamento ambiental para a hidrovia, na concessão de licença prévia, licença de instalação e licença de operação, de modo a solucionar as pendências reconhecidas pelo próprio Ibama e pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente do Dnit, orientando o empreendedor e imprimindo maior eficiência ao processo de licenciamento ambiental para implantação e operação de hidrovias;

b) defina procedimentos para assegurar a periódica fiscalização **in loco** do cumprimento das condicionantes definidas no EIA/RIMA das hidrovias no período intervalar das vistorias técnicas para renovação das licenças ambientais, utilizando, por exemplo, a estrutura das gerências existentes nos estados;

c)firme parcerias com outras organizações, a exemplo do Comando da Marinha, de modo a melhorar a estrutura logística disponível para a fiscalização do cumprimento das condicionantes definidas nos estudos ambientais das hidrovias, bem como para realização de outras fiscalizações, com compartilhamento de custos e planejamento integrado de ações, se necessário;

VI) recomendar à Diretoria de Portos e Costas, por meio das capitanias dos portos e outras organizações da marinha com jurisdição sobre as hidrovias interiores na Amazônia, com base no art. 3 º da Lei nº 9.537/1997, que realize campanhas de conscientização para donos de pequenas embarcações e para a população ribeirinha sobre prevenção de acidentes e segurança na navegação nas hidrovias da Amazônia Oriental e Ocidental, a exemplo do realizado pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará;

VII) remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

a) ao Ministro de Estado dos Transportes;

b) à Ministra de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, na qualidade de presidente do Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

c) ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes;

d) ao Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

e) ao Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas;

f) ao Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

g) aos Diretores de Contas e de Portos e Costas do Comando da Marinha;

h) aos superintendentes da Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental, Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental, Administração das Hidrovias do Nordeste, Administração da Hidrovia do Paraguai, Administração das Hidrovias do Tocantins Araguaia, Administração da Hidrovia do Paraná, Administração da Hidrovia do São Francisco e Administração das Hidrovias do Sul;

i) ao Secretário Federal de Controle Interno;

j) ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Viação e Transportes, ressaltando que os Projetos de Lei nº 4.693/2004 e 3.009/97 encontram-se na Comissão de Viação e Transportes e são matérias que têm potencial para melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros, por exigirem a não-interrupção do tráfego em razão da construção de barragens;

k) ao Presidente do Senado Federal;

l) aos Presidentes das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, Minas e Energia – CME, Viação e Transportes – CVT e Fiscalização Financeira e Controle – CFFC da Câmara dos Deputados; às Comissões de Serviços de Infra-estrutura – CI e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA do Senado Federal;

m) ao Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, considerando a criação de Grupo de Trabalho para debater as soluções para os gargalos que impedem o desenvolvimento do transporte aquaviário;

n) às 1ª, 3ª e 4ª Secretarias de Controle Externo, em cuja clientela encontram-se, respectivamente, o Dnit, a Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha e o Ibama;

VIII) determinar a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, pela Seprog, em conjunto com a 1ª Secex, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o art. 14 da Resolução TCU n º 175/2005;

IX) arquivar estes autos na Seprog."

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário o relatório da Auditoria de Natureza Operacional – ANOp realizada no Programa Manutenção de Hidrovias, cujo objetivo é a manutenção das características físicas e operacionais das vias navegáveis interiores, por meio da realização de serviços de dragagem, sinalização, balizamento, desassoreamento e desobstrução de canais e da adoção de medidas mitigadoras de impacto ambiental, entre outras ações visando manter as hidrovias em condições de navegabilidade.

2. Os beneficiários diretos do programa são as empresas transportadores de passageiros e de cargas (principalmente grãos, minérios e combustíveis) e os armadores que utilizam as vias navegáveis interiores.

3. Os exames realizados pela equipe de auditoria consistiram em verificar se as atividades desenvolvidas pelos gestores e executores do programa têm sido suficientes para manter as condições de navegabilidade dos principais rios brasileiros.

4. Para tanto, foram avaliadas questões relacionadas à capacidade de manutenção das condições de navegabilidade das hidrovias; à articulação institucional entre as administrações hidroviárias e os demais órgãos cujas atividades afetam as hidrovias; aos interesses ambientais atinentes às atividades de manutenção de hidrovias; e à suficiência dos instrumentos de controle utilizados para a fiscalização, o gerenciamento, a avaliação e o monitoramento do desempenho do Programa.

5. Quanto ao primeiro aspecto, a equipe constatou que as atividades de manutenção realizadas pelas administrações hidroviárias têm sido, no geral, insuficientes para manter as características físicas e operacionais das vias navegáveis. Tais atividades consistem, principalmente, na identificação dos pontos críticos da hidrovia, nos quais a profundidade encontra-se abaixo do mínimo necessário para as

embarcações flutuarem; na sua sinalização, por meio de placas ou bóias; e na sua dragagem, antes dos períodos de seca, a fim de evitar o impedimento ou a subutilização da via navegável.

6. Em alguns casos, as atividades de balizamento das hidrovias têm sido consideradas insatisfatórias, ante a inexistência e/ou localização inadequada de elementos de sinalização; o serviço de desassoreamento intempestivo e/ou insuficiente, ocasionando o aparecimento de trechos hidroviários inavegáveis; e a atualização e divulgação das condições de navegabilidade das hidrovias deficientes.

7. Ressalto que uma das finalidades do Programa Manutenção de Hidrovias é a garantia da satisfação da sociedade, mantendo as hidrovias e eclusas operativas, capazes de oferecer segurança e confiabilidade à sua navegação.

8. Os problemas mencionados acima, associados à ausência de informações tempestivas e confiáveis, além de impossibilitarem uma navegabilidade segura e contínua, contribuem, ante o aumento do risco de encalhes das embarcações em bancos de areia, para a redução do aproveitamento da hidrovia e, por conseguinte, da produtividade no transporte de cargas, com prejuízos para a atividade econômica.

9. As principais causas relatadas para os problemas identificados nas administrações hidroviárias foram a insuficiência de recursos humanos e financeiros para a realização dos serviços, além da existência de dificuldades no fluxo financeiro entre as companhias docas e as administrações hidroviárias, em função dos atrasos dos ressarcimentos pagos pelo Dnit às referidas companhias.

10. No tocante ao segundo aspecto analisado na auditoria, a equipe verificou a existência de dificuldades de articulação entre os diversos órgãos envolvidos com as atividades relacionadas ao setor hidroviário, em especial entre as administrações hidroviárias e o Dnit e entre elas e o Ibama, o que vem afetando a efetividade do Programa auditado, na medida em que tem dificultado a implementação das atividades de manutenção das hidrovias, principalmente dos serviços de dragagem.

11. A principal causa apontada no relatório de auditoria refere-se à multiplicidade dos órgãos com responsabilidades sobre as hidrovias, muitos dos quais, por terem sido criados recentemente, não dispõem, ainda, de estrutura completa nem de atribuições bem definidas, a exemplo da Antaq e do próprio Dnit, a quem compete a gestão do Programa.

12. Outrossim, a ausência de sistemática adequada de manutenção hidroviária e a falta de planejamento intermodal e de prioridade do modal hidroviário, em relação a outros setores econômicos, em especial o setor elétrico e o modal rodoviário, têm contribuído para a subutilização das hidrovias brasileiras.

13. Algumas dessas questões já haviam sido objeto de pronunciamento por parte deste Tribunal, quando da apreciação do TC-008.588/2003-8, ocasião em que, por meio do Acórdão 1.850/2003-TCU-Plenário, foram endereçadas várias determinações ao Ministério dos Transportes e ao Dnit, visando, entre outros resultados, à implementação de medidas assecuratórias da ação coordenada dos setores hidroviário e ambiental e da harmonização da legislação existente, à realização de estudos de viabilidade competitiva entre os modais de transporte, de forma a subsidiar as próximas decisões de implantação de infra-estrutura de transportes, e à priorização da integração entre as estruturas já existentes dos diversos modais.

14. No que diz respeito aos interesses ambientais, os principais pontos verificados referem-se à existência de dificuldades, decorrentes da falta de definição clara do objeto de licenciamento, na aprovação das licenças ambientais para implantação e operação das hidrovias, ocasionando atraso na realização das atividades; às deficiências no acompanhamento, por parte do Ibama, dos serviços de monitoramento ambiental realizados pelas administrações hidroviáras; e à ausência de promoção de atividades de educação ambiental junto à população ribeirinha, que poderia exercer papel importante de controle das ações empreendidas na hidrovia.

15. Foi constatado, ainda, que entraves nos processos de licenciamento ambiental têm interferido nas atividades de dragagem das hidrovias e na determinação dos respectivos calados, os quais dependem de licenciamento ambiental para a sua efetivação, por se tratarem de intervenções que alteram as características naturais das hidrovias.

16. Quanto ao derradeiro aspecto, relacionado aos instrumentos de controle, a equipe de auditoria constatou a insuficiência de mecanismos de avaliação e monitoramento do desempenho do Programa, o que dificulta a identificação do resultado geral, não só em termos de melhoria das condições de navegabilidade das hidrovias interiores mas, também, quanto à atuação da DAQ junto às administrações hidroviárias para a consecução dos objetivos programáticos.

17. Ressaltou a equipe de auditoria que a falta de definição clara da competência do Dnit sobre as administrações hidroviárias, bem como de adequação das estruturas ao arcabouço legal em vigor têm dificultado a fiscalização, o gerenciamento, a avaliação e o monitoramento do Programa, podendo vir a acarretar o uso indevido de recursos públicos.

18. Segundou a equipe, o Dnit, a quem foram transferidas as atividades das administrações hidroviárias vinculadas às companhias docas, conforme o art. 109, parágrafo único, da Lei nº 10.233/2001, não instituiu mecanismos de controle eficientes sobre as administrações hidroviárias.

19. Prova disso é o fato de que a Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária do Dnit não realiza o acompanhamento da execução física das atividades de administração hidroviária, limitando-se, tão-somente, à análise da adequação orçamentária dos planos de trabalho apresentados pelas administrações hidroviárias, prevendo as atividades de manutenção para o exercício seguinte, e dos aspectos formais das prestações de contas, visando à autorização ou não dos ressarcimentos solicitados pelas companhias docas, em razão dos recursos adiantados àquelas unidades.

20. Esclareço que, atualmente, conforme consignado no relatório de auditoria, as administrações hidroviárias, que executam as atividades de manutenção das hidrovias, diretamente ou por meio da contratação de terceiros, vinculam-se administrativamente às companhias docas e tecnicamente ao Dnit. Enquanto as obras estão, formalmente, sob a gestão do Dnit, os recursos financeiros para a realização das atividades são adiantados às administrações hidroviárias pelas companhias docas. Após a execução dos trabalhos, as administrações hidroviárias prestam contas às respectivas companhias docas e ao Dnit, o qual, depois de analisar o processo, efetua o ressarcimento devido às companhias docas.

21. Essa dupla vinculação das administrações hidroviárias às companhias docas e ao Dnit dificulta a definição precisa sobre as atribuições das partes envolvidas, principalmente quanto à gestão de pessoal e à fiscalização das atividades de manutenção e da aplicação dos recursos repassados.

22. Como resultado das avaliações, a equipe de auditoria propõe várias recomendações e determinações no sentido de aperfeiçoar a gestão das hidrovias em benefício dos usuários e, com isso, contribuir para a melhoria do desempenho do programa, dentre as quais destaco as relacionadas à promoção de articulação entre os diversos setores governamentais envolvidos com a questão hidroviária; à definição das atribuições, responsabilidades e estrutura das administrações hidroviárias; ao aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental da operação e manutenção de hidrovias; e à construção e ao acompanhamento de indicadores de desempenho.

23. Cabe destacar, também, a proposta de determinação ao Ministério dos Transportes para que adote providências com vistas a encaminhar ao Congresso Nacional proposta de atualização da Lei nº 5.917/1973, que aprovou o Plano Nacional de Viação, no qual consta a relação descritiva das hidrovias brasileiras. Segundo a equipe de auditoria, as informações constantes desse Plano relativas às hidrovias encontram-se bastante defasadas, o que dificulta o planejamento dos agentes econômicos para uso do modal hidroviário e a interação entre os agentes governamentais envolvidos com o setor.

24. Ressalto que, não obstante o art. 9º da Lei nº 5.917/1973 prever a atualização do Plano Nacional de Viação a cada cinco anos, foi realizada somente uma atualização, em 1979, das informações relativas às hidrovias, para inclusão de trecho de um rio hoje considerado sem muita importância para a navegação.

25. Destaco, ainda, a proposta de remessa de cópia da decisão a ser adotada nestes autos à Câmara dos Deputados, para fins de subsídio à apreciação dos Projetos de Lei nº 4.693/2004 e 3.009/97, os quais tratam de matérias relacionadas ao uso múltiplo das águas públicas, visando à melhoria na navegabilidade dos rios brasileiros.

26. Aliás, consoante apontado pela equipe, o Brasil possui 28 mil km de vias navegáveis interiores e potencial de aproveitamento de mais 15 mil km. Todavia, a participação das hidrovias na matriz de transportes brasileira tem sido pequena, não obstante o modal hidroviário exigir menos investimentos, ser economicamente viável e mais eficiente e prejudicar menos o meio ambiente, em relação aos modais de transporte ferroviário e rodoviário.

27. Segundo estudo realizado por grupo de trabalho constituído no âmbito do Dnit, é necessário, para o desenvolvimento do modal hidroviário, entre outras medidas, especialmente, a sua interligação com os demais modais de transporte; o estabelecimento de diretrizes claras para o setor hidroviário; a absorção, pelo Dnit, das administrações hidroviárias, em cumprimento da legislação vigente (a atual vinculação das administrações às companhias docas dificulta a gestão de pessoal e a fiscalização das atividades de manutenção); uma maior integração com os órgãos ambientais, visando solucionar e dar celeridade aos assuntos referentes a licenças e intervenções relacionadas ao meio ambiente; um aumento

no nível de investimento governamental, visando garantir viabilidade econômica à boa parte das vias navegáveis brasileiras.

28. Tais constatações reforçam a pertinência das recomendações e determinações propostas pela equipe de auditoria.

29. Saliento que as conclusões preliminares do presente trabalho foram apresentadas à Secretaria Executiva e à Secretaria de Política Nacional de Transportes, ambas do Ministério dos Transportes, ao Dnit, ao IBAMA, à Antaq e à Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha, cujos comentários sinalizam que algumas das medidas sugeridas no relatório de auditoria já estão sendo adotadas.

30. Feitas essas considerações, acolho, integralmente, as conclusões e o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, cujos resultados serão objeto de futuro monitoramento, com vistas à verificação da implementação das recomendações e determinações ora sugeridas.

31. Por fim, ao passo que parabenizo a diligente equipe de auditoria pela qualidade do trabalho desenvolvido, manifesto meus agradecimentos a todos que colaboraram para o seu êxito, em especial aos dirigentes e técnicos do Programa auditado e das administrações hidroviárias, pelo apoio prestado durante a execução da auditoria.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

T.C.U, Sala das Sessões, em 22 de março de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 351/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-002.625/2005-2 (c/ 1 volume e 1 anexo).
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria de Natureza Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Seprog, 1ª Secex e Secex/PE.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, realizada no Programa Manutenção de Hidrovias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.1.1. adote providências no sentido de que seja enviado ao Congresso Nacional proposta de atualização, no que diz respeito às informações relacionadas às hidrovias brasileiras, da Lei nº 5.917/1973, que trata do Plano Nacional de Viação, de acordo com o art. 4º, inciso IV, Anexo I do Decreto nº 4.721/2003 e com o art. 9 º da mencionada Lei;

9.1.2. adote as providências necessárias, de acordo com o art. 4º, inciso II, Anexo I do Decreto nº 4.721/03, para que as atividades e atribuições das administrações hidroviárias passem a fazer parte da estrutura do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, conforme disposto no parágrafo único do art. 109 da Lei n° 10.233/2001;

9.2. recomendar à Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.2.1. promova, conforme o art. 11, inciso II, do Decreto n° 4.721/2003, maior integração entre o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, o Ministério de Minas e Energia, a Marinha e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, para garantir o uso múltiplo das águas, conforme

estabelecido no art. 37 do Decreto n° 24.643/1934 (Código de Águas), bem como a segurança dos usuários e a garantia das condições de navegabilidade;

9.2.2. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária, da Agência Nacional de Águas, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, do Ministério de Minas e Energia e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, bem como da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas;

9.3. recomendar ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, por meio da Diretoria de Infra-estrutura Aquaviária:

9.3.1. defina as atribuições e responsabilidades das administrações hidroviárias e divulgue-as aos usuários das hidrovias, com fundamento no art. 109, parágrafo único, da Lei n° 10.233/2001, que transferiu para o Dnit as atividades daquelas unidades;

9.3.2. realize levantamento das necessidades de informações a serem coletadas junto às administrações hidroviárias, estabelecendo, ainda, a obrigatoriedade de prestação das informações solicitadas;

9.3.3. institua sistema de informações para as atividades aquaviárias e realize o acompanhamento efetivo da execução do programa Manutenção de Hidrovias, elaborando diretamente a consolidação e a avaliação dos dados obtidos, conforme art. 21, do anexo I, do Decreto nº 4.749/2003, que aprova a estrutura regimental do Dnit;

9.3.4. realize, em parceria com a Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha, campanhas de educação e conscientização para os usuários das hidrovias e para a população ribeirinha, a exemplo das campanhas promovidas pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará, para desenvolver um comportamento preventivo de acidentes na região amazônica e para reduzir furtos e depredações de placas e bóias de sinalização;

9.3.5. normatize a veiculação de informações, por meio da internet, pelas administrações hidroviárias, definindo endereços padrão, informações mínimas a serem disponibilizadas e serviços de atendimento aos usuários por meio eletrônico, como o serviço de recebimento de reclamações e sugestões;

9.3.6. determine às administrações hidroviárias que disponibilizem as informações sobre as condições de navegabilidade, especialmente com relação aos dados obtidos nos levantamentos batimétricos, à população e às capitanias dos portos, por meio da internet e de publicações a serem distribuídas ou afixadas nos principais portos;

9.3.7. incentive a criação de comitês compostos por representantes dos órgãos ligados ao setor hidroviário e usuários, a exemplo do Comitê Técnico para a hidrovia Tietê-Paraná;

9.3.8. estude a possibilidade de realocação das sedes da Ahrana e da Ahitar para locais próximos às respectivas hidrovias, de modo a possibilitar atuação mais efetiva, especialmente com relação à fiscalização dos prestadores de serviço, e diminuição das despesas de custeio;

9.3.9. institua e acompanhe indicadores de desempenho, por hidrovia, a exemplo dos apresentados a seguir, fixando metas em conjunto com as administrações hidroviárias:

9.3.9.1. taxa de navegação nas hidrovias (número de dias navegados dividido pelo número de dias navegáveis);

9.3.9.2. taxa de utilização da hidrovia (volume de carga transportada, em toneladas, dividido pela meta estabelecida);

9.3.9.3. custo de manutenção da hidrovia por quilômetro;

9.3.9.4. proporção de custo operacional da administração hidroviária (custeio operacional da administração hidroviária dividido pelo custeio total – administrativo + operacional);

9.3.9.5. percentual de eficácia da dragagem de manutenção (volume realizado de dragagem (m^3), dividido pelo volume necessário de dragagem (m^3) x 100);

9.4. recomendar ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, por meio da Coordenação-Geral de Meio Ambiente:

9.4.1. promova a articulação das administrações hidroviárias com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e outros órgãos estaduais ou municipais de meio

ambiente, de tal forma que o aumento do intercâmbio entre os órgãos possa aperfeiçoar o processo de elaboração dos EIA/RIMA;

9.4.2. garanta a realização de programas de educação ambiental, quando esses forem condicionantes previstos no EIA/RIMA, para que a população ribeirinha se conscientize acerca dos efeitos da atividade de transporte hidroviário sobre seu direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando sua participação na fiscalização das atividades desenvolvidas nas hidrovias;

9.5. determinar ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.5.1. estruture as administrações hidroviárias, especialmente no que se refere à disponibilização de quadro funcional compatível e capacitado, de modo a garantir o funcionamento das atividades do programa Manutenção de Hidrovias;

9.5.2. remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 9.3.9 acima, contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.5.3. envie ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis o relatório de realização do monitoramento ambiental e a documentação comprobatória do cumprimento das condicionantes, com vistas à renovação da licença de instalação da hidrovia do Rio Madeira;

9.6. recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.6.1. juntamente com o Ministério dos Transportes, defina tecnicamente o objeto do licenciamento ambiental para hidrovias, na concessão de licença prévia, licença de instalação e licença de operação, de modo a solucionar as pendências reconhecidas pelo próprio Ibama e pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente do Dnit, orientando o empreendedor e imprimindo maior eficiência ao processo de licenciamento ambiental para implantação e operação de hidrovias;

9.6.2. defina procedimentos para assegurar a periódica fiscalização **in loco** do cumprimento das condicionantes definidas no EIA/RIMA das hidrovias no período intervalar das vistorias técnicas para renovação das licenças ambientais, utilizando, por exemplo, a estrutura das gerências existentes nos estados;

9.6.3. firme parcerias com outras organizações, a exemplo do Comando da Marinha, de modo a melhorar a estrutura logística disponível para a fiscalização do cumprimento das condicionantes definidas nos estudos ambientais das hidrovias, bem como para realização de outras fiscalizações, com compartilhamento de custos e planejamento integrado de ações, se necessário;

9.7. recomendar à Diretoria de Portos e Costas, por meio das capitanias dos portos e outras organizações da marinha com jurisdição sobre as hidrovias interiores na Amazônia, com base no art. 3 º da Lei nº 9.537/1997, que realize campanhas de conscientização, para proprietários de pequenas embarcações e para a população ribeirinha, sobre prevenção de acidentes e segurança na navegação nas hidrovias da Amazônia Oriental e Ocidental, a exemplo do realizado pela Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, no Pará;

9.8. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.8.1. ao Ministro de Estado dos Transportes, à Ministra de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, na qualidade de presidente do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, ao Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ao Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas, ao Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, aos Diretores de Contas e de Portos e Costas do Comando da Marinha e ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.8.2. aos superintendentes da Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental, Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental, Administração das Hidrovias do Nordeste, Administração da Hidrovia do Paraguai, Administração das Hidrovias do Tocantins Araguaia, Administração da Hidrovia do Paraná, Administração da Hidrovia do São Francisco e Administração das Hidrovias do Sul;

9.8.3. ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Viação e Transportes, ressaltando que os Projetos de Lei nº 4.693/2004 e 3.009/97 encontram-se na Comissão de

Viação e Transportes e são matérias que têm potencial para melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros, por exigirem a não-interrupção do tráfego em razão da construção de barragens;

9.8.4. ao Presidente do Senado Federal e aos Presidentes das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, Minas e Energia – CME, Viação e Transportes – CVT e Fiscalização Financeira e Controle – CFFC da Câmara dos Deputados e das Comissões de Serviços de Infra-estrutura – CI e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA do Senado Federal;

9.8.5. ao Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, considerando a criação de Grupo de Trabalho para debater as soluções para os gargalos que impedem o desenvolvimento do transporte aquaviário;

9.9. dar ciência deste Acórdão às 1ª, 3ª e 4ª Secretarias de Controle Externo, em cuja clientela encontram-se, respectivamente, o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, a Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

9.10. autorizar a realização, pela Seprog, em conjunto com a 1ª Secex, do primeiro monitoramento da implementação das determinações e recomendações contidas neste Acórdão, nos termos do art. 243 do Regimento Intero deste TCU, c/c o art. 14 da Resolução TCU nº 175/2005;

9.11. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0351-11/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-005.782/2003-1

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.

Interessado: Congresso Nacional.

Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Sales (OAB/MG 71.947) e Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459).

Sumário: Embargos de declaração interpostos pelo Diretor-Geral do Dnit em razão de obscuridade do subitem 9.3.3.3 do Acórdão 177/2005-TCU-Plenário. Conhecimento e provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado no exercício de 2003, no âmbito do Fiscobras, sobre as obras de implantação e pavimentação da BR-342/ES, no trecho divisa ES/MG a Pavão (Nova Venécia), com extensão total de 105,94 km.

2. Sobre a matéria, este Tribunal proferiu o Acórdão 177/2005-Plenário que, entre outras medidas, determinou ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit a adoção das seguintes providências:

"9.3.3.1. condicione a continuidade da execução do contrato, uma vez adequadamente prestadas as devidas garantias contratuais previstas no art. 56 da Lei 8.666/1993, a que sejam impugnados e revertidos os preços de transporte indevidamente majorados, apontados a seguir, compensando-se os valores já pagos nas futuras medições, informando ao Tribunal, no prazo de quinze dias, o resultado das medidas adotadas em cumprimento à presente determinação; (Tornado insubsistente pelo Acórdão 956/2005 Plenário - Ata 26).

(...)

9.3.3.3. adote, na hipótese de rejeição, pela contratada, da solução referida no subitem 9.3.3.1 e em adição ao estudo referido na alínea 9.3.3.2 acima, as providências necessárias à imediata liquidação do contrato, incluindo sua rescisão e a instauração de tomada de contas especial para apuração, por pessoas totalmente desvinculadas da contratada e da supervisora, dos quantitativos efetivamente executados na obra e das conseqüentes diferenças a maior pagas à contratada, inclusive as apontadas no quadro constante do subitem 9.3.3.1 supra".

3. Posteriormente, apreciando embargos de declaração interpostos pelas empresas interessadas, a Corte, dando provimento parcial aos pedidos ali formulados, resolveu, por meio do Acórdão 956/2005-Plenário, tornar insubsistente o subitem 9.3.3.1, supra transcrito, deixando intocado, no entanto, o subitem 9.3.3.3, versando sobre o mesmo ponto auditorial tratado no relatório de levantamento.

4. Providenciando a execução do Acórdão 177/2005-Plenário, devidamente reformado, a Secex/ES expediu Ofício comunicando ao Dnit ambas as determinações feitas pelo Tribunal, o que motivou, por parte daquela Autarquia, pedido de esclarecimento sobre (fls. 651/2, An. 5):

"a) se há necessidade de atendimento ao subitem 2.3.1 do expediente que lhe fora endereçado, correspondente ao subitem 9.3.3.1 do Acórdão 177/2005, declarado insubsistente em assentada do Pleno de 13/7/2005;

b) se está em vigor o subitem 2.3.3 do aludido Ofício (correspondente ao subitem 9.3.3.3 do Acórdão 177/2005), na medida em que se reporta e mantém relação de pertinência com o proclamado insubsistente."

5. A digna Secex/ES reconhece o equívoco de ter exigido o cumprimento do subitem 9.3.3.1 do Acórdão reformado, mas, com relação ao subitem 9.3.3.3, a unidade técnica considera que "há uma imbricada relação entre os subitens 9.3.3.3 e 9.3.3.1 do Acórdão 177/2005-Plenário, ostentando aquele uma função de 'solução subdiária' para as disfunções identificadas na execução do Contrato PG-095/2001-99, travado com a Construtora ARG Ltda., acaso houvesse recusa por parte da contratada de acatar o meio determinado de solver as ocorrências irregulares".

6. Prossegue a Unidade técnica:

"3.2. Nesse sentido, imperiosa se fazia, à época da apreciação do recurso, a extensão da declaração de insubsistência ao subitem 9.3.3.3, tendo, inclusive, o Exmº Sr. Ministro, Augusto Sherman Cavalcanti, Relator do apelo administrativo, acenado em seu Voto para uma tal necessidade, de modo a conferir coesão/coerência ao **decisum**, quando assim se pronunciou, **verbis**:

'18. De fato, sobre o pagamento adicional de R$ 3.456.083,27, correspondente à referida majoração, nem a empresa nem o Dnit se pronunciaram ainda. A irregularidade é motivo de audiência do Dnit e da empresa, consoante o subitem 9.2.3.3. do Acórdão 177/2005-P, visto que foi apontada como desdobramento das irregularidades já verificadas a título de sobrepreço, com o agravante de ter sido faturada.

19. Destarte, o momento mais propício à expedição de tal determinação seria aquele em que o Tribunal já houvesse procedido o exame das justificativas apresentadas para a referida majoração. Nesse momento, caso afastada a hipótese de rescisão contratual, e desde que não acolhidas as justificativas, sendo ainda possível a compensação dos valores pagos nas futuras medições, será oportuna a realização de tal determinação. Por outro lado, na impossibilidade de continuidade do contrato e caso não elidida a irregularidade apontada, poder-se-á avaliar a adoção de outras providências, dentre elas, a instauração de tomada de contas especial.'

4. De todo o exposto, submeto o feito à consideração superior, com proposta de remessa da peça de fls. 651-2, subscrita pelo Sr. Mauro Barbosa da Silva, Diretor-Geral do Dnit, ao crivo do Exmº Sr. Ministro, Augusto Nardes, para, se assim julgar pertinente, acolhê-la, desde que presentes os requisitos de admissibilidade exigidos para a espécie, como Embargos de Declaração interpostos contra o Acórdão 956/2005-Plenário, eis que visa esclarecer ponto obscuro, suprimindo, em última instância, a omissão da remissão, no item 9.2 do aresto, ao subitem 9.3.3.3 do Acórdão 177/2005-Plenário."

É o Relatório.

VOTO

Assiste razão à Unidade Técnica. A determinação constante do subitem 9.3.3.3 do Acórdão 177/2005 deveria ter sido tornada insubsistente junto com o subitem 9.3.3.1, suprimido por força do Acórdão 956/2005-Plenário. A insubsistência deste último subitem desconstitui, por imperativo lógico, o subitem 9.3.3.3, razão por que cumpre complementar o referido Acórdão declarando expressamente sua insubsistência, diante do caso observado.

2. Sendo assim, pugno pelo conhecimento do Ofício do Sr. Diretor-Geral do Dnit como Embargos de Declaração, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicados à espécie, para, no mérito, pronunciar-me pela insubsistência do subitem 9.3.3.3 do Acórdão 177/2005-TCU-Plenário.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de março de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 352/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 005.782/2003-1 – c/ 5 volumes e 19 amexos
2. Grupo II, Classe de Assunto I: Embargos de Declaração.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.
4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em substituição, Paulo Soares Bugarin (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secex/ES.
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Sales (OAB/MG 71.947) e Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras de implantação e pavimentação da BR-342/ES, no trecho divisa ES/MG a Pavão (Nova Venécia), com extensão total de 105,94 km, em que é comunicada, incidentalmente à execução do Acórdão 177/2005-Plenário, a existência de contradição naquele julgado.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, dar-lhes provimento, tornando insubsistente o subitem 9.3.3.3 do Acórdão 177/2005-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste Acórdão ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0352-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes (Relator).
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES AUGUSTO NARDES

Vice-Presidente, Relator
no exercício da Presidência

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
-TC-008.392/2004-8
-Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.
-Unidades: Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Conselho Nacional de Trânsito; Departamento Nacional de Trânsito; Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes; e Agência Nacional de Transportes Terrestres.

-**Sumário:** Relatório de Auditoria Operacional. Avaliação das ações para a Segurança no trânsito, fiscalização e patrulhamento nas rodovias federais. Carência de programas permanentes de educação para o trânsito. Ausência de regulamentação de dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro. Identificação de insuficiência de recursos humanos, orçamentários e financeiros. Contingenciamento de receitas vinculadas. Inconsistências e deficiências no sistema de informações e estatísticas sobre o trânsito. Verificação de práticas referenciais que podem contribuir para o aperfeiçoamento das atividades sob foco. Recomendações e determinações. Remessa de cópia aos entes assinalados.

RELATÓRIO

Em tela Relatório de Auditoria de natureza Operacional realizada com vistas a avaliação nos programas e ações relativas à segurança no trânsito, na fiscalização e patrulhamento das rodovias federais e na repressão ao transporte com excesso de carga.

A presente auditoria resultou de determinação constante no Acórdão 1.365/2003-Plenário, proferido no âmbito do TC-012.835/2002-9, o qual tratou de auditoria operacional realizada no âmbito de atuação do DNIT em prol da segurança nas rodovias federais, analisando aspectos da sinalização, da educação de trânsito, do controle de velocidade e de cargas e da eliminação de pontos críticos em acidentes e determinou a extensão do escopo da auditoria para que também abarcasse a atuação da Polícia Rodoviária Federal, do Contran e do Denatran, no que diz respeito à questão do trânsito seguro. É disso que ocupa-se estes autos.

Em razão de sua extensão e boa qualidade, permito-me reproduzir, no essencial, o trabalho produzido pela equipe responsável pela realização da auditoria operacional, uma vez ali presentes as informações que bem retratam a situação encontrada pelo grupo auditor, propiciando, assim, a perfeita compreensão da matéria consubstanciada nestes autos, **in litteris**:

“

1. INTRODUÇÃO

Esta Auditoria de Natureza Operacional foi inicialmente determinada pelo Acórdão 938/2003 – Plenário, com o objetivo de examinar a atuação da Polícia Rodoviária Federal na repressão ao transporte irregular de cargas, sobretudo por excesso de peso, e na promoção da segurança para os usuários das rodovias federais.

Posteriormente, o Acórdão 1.365/2003 – Plenário ampliou os objetivos propostos para que a auditoria abrangesse, além do exame da atuação do Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF, a avaliação das atividades desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Trânsito – Contran e pelo Departamento Nacional de Trânsito – Denatran na promoção de segurança de trânsito.

Além do fato de não ter sido realizado pelo Tribunal nenhum trabalho mais amplo sobre essas questões, estudos e dados estatísticos reforçaram a pertinência e a importância do trabalho. Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS[9], o trânsito é a principal causa de morte e de incapacitação total

[9] Relatório Mundial sobre Prevenção dos Traumatismos causados pelo Trânsito, OMS, 2004.

ou parcial no mundo. No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea[10] apurou que os acidentes de trânsito estão entre as mais freqüentes causas de óbitos e geram prejuízos anuais de aproximadamente R$ 5,3 bilhões apenas nas cidades. Consoante o estudo, um acidente urbano custa em média R$ 8.783,00 e, havendo vítima fatal, esse custo sobre para R$ 144.478,00. Nas rodovias federais, os números de acidentes, feridos e mortos, ficaram em torno de 108.000, 62.000 e 6.000, respectivamente, nos últimos 5 anos.

Ademais, como a maior parte das vítimas de acidentes e de violências no trânsito sobrevivem a estes eventos, acabam requerendo, em maior ou menor grau, assistência médico-hospitalar, de modo que a ineficiência na atuação dos órgãos agentes de segurança e educação de trânsito causa impactos significativos no Sistema Único de Saúde e nos serviços de previdência e de assistência social.

Entre os profissionais de trânsito entrevistados durante a auditoria, foi consenso que, no período imediatamente após a edição da Lei 9.503/97, instituidora do novo Código de Trânsito Brasileiro – CTB, houve redução no número de acidentes e de vítimas, mas logo em seguida foi observado o retorno aos níveis anteriores de violência. O fato é que os órgãos de trânsito não criaram ações de orientação e de fiscalização rotineiras e os índices de acidentes se reduziram, inicialmente, mais pela expectativa da ação estatal, do que por sua implementação efetiva.

Assim, visando examinar a atuação do Denatran, do Contran, e do DPRF na promoção da segurança no trânsito, bem como a atuação deste último na fiscalização e patrulhamento das rodovias federais e na repressão ao transporte com excesso de carga, foi realizado levantamento prévio, que forneceu as informações para delimitar o foco da auditoria.

No âmbito do DPRF, foram selecionadas as áreas de controle do excesso de peso, de excesso de velocidade e de embriaguez. No Denatran, optou-se por examinar os programas permanentes para educação no trânsito, os sistemas Renavam – Registro Nacional de Veículos Automotores, Renach – Registro Nacional de Carteiras de Habilitação, Renainf – Registro Nacional de Infrações de Trânsito e a produção das estatísticas nacionais.

Adicionalmente, procurou-se conhecer a atuação do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit na área de sinalização de trânsito, por ser fundamental ao trabalho de fiscalização do DPRF, e da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, na manutenção do Registro Nacional de Transportadores – RNTC, por requerer interação com os sistemas do Denatran.

O planejamento da auditoria, aprovado pelo Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, Relator da matéria, definiu a investigação das seguintes questões:

1) Os recursos humanos, materiais e financeiros são compatíveis com a missão institucional de cada ente federal do Sistema Nacional de Trânsito – SNT no que tange a promover a segurança no trânsito?

2) As ações de fiscalização do DPRF e da ANTT e de sinalização do Dnit têm contribuído para a promoção de segurança aos usuários das rodovias federais ?

3) O Denatran e o Contran têm desenvolvido e implantado programas permanentes relacionados ao tema Segurança no Trânsito?

4) A atual forma de organização da estatística geral de trânsito cumpre a função de fornecer números de ocorrências no trânsito confiáveis?

5) Os sistemas Renavan, Renach e Renainf fornecem dados fidedignos sobre veículos, condutores e infrações no trânsito?

Essa auditoria realizou-se no período de 30/05/2005 a 22/07/2005. A coleta de informações sobre o DPRF e sobre as ações por ele adotadas com vistas a proporcionar segurança aos usuários das estradas e rodovias federais foi subsidiada por respostas a questionários que foram enviados as suas 21 superintendências regionais, 5 distritos e a 59 delegacias, escolhidas as de maior fluxo viário e as distantes da sede nos demais casos.

Com o objetivo de conhecer *in loco* a forma de atuação do Departamento e sua interação com os demais órgãos integrantes do SNT, foram realizados estudos de caso, com visitas a quatro estados, selecionados em função de características relevantes para os objetivos desse trabalho:

---

[10] *Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações brasileiras,* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2003. Considerando as estradas, as projeções indicaram que o país despende cerca de R$ 10 bilhões por ano com despesas médico-hospitalares, danos à propriedade, pagamento de seguros e outras.

a) Minas Gerais, por deter a maior malha rodoviária federal e ser a principal rota da região Centro-Oeste para os portos das regiões Sul e Sudeste, bem como por apresentar o maior índice de acidentes do país;

b) Pará, por possuir a maior malha rodoviária da região Norte, sendo a 4ª maior do país, bem como por ser o estado com o maior índice de acidentes da região;

c) Santa Catarina, em face de o trecho da BR 101 apresentar tráfego intenso e grande número de acidentes, bem como em função do baixo número de veículos fiscalizados em relação ao tamanho da frota circulante local; e

d) Ceará por ter adotado gestões organizacionais consideradas pela Coordenação-Geral do Departamento como ideais para o controle das operações do trânsito rodoviário e por ter implantado sistema de avaliação de desempenho operacional.

Também foram realizadas reuniões e entrevistas com gestores dos entes integrantes do escopo do trabalho, para esclarecimentos a respeito de fatos constatados quando das visitas aos estados, bem como para coletar informações gerais sobre os temas auditados.

Este relatório foi estruturado com a intenção de, primeiramente, dar uma visão geral de como está organizado o sistema de trânsito brasileiro, e, a seguir, descrever as estruturas administrativas e operacionais do DPRF e no Denatran. Os achados em relação ao desempenho finalístico destes departamentos e as ações de educação e segurança no trânsito são expostos na seqüência. Por último, são tratadas questões sobre a atuação do Contran, manutenção da sinalização viária e implementação do registro dos transportadores de cargas e são discutidos aspectos relacionados a conflito de competências entre o Dnit e DPRF.

Como esta auditoria tem foco na fiscalização de trânsito, deixou-se de abordar o ponto relativo à coibição do transporte clandestino de passageiros, citado no item 126 do Relatório de Levantamento, pois observou-se, no decorrer da auditoria, que não é feita pela agência, mas pelo DPRF, mediante convênio, tratando-se de área afeta ao policiamento rodoviário, por envolver infrações penais, e não à fiscalização rodoviária de trânsito.

2. VISÃO GERAL DO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

O CTB conceitua trânsito como sendo a utilização de vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga (art. 1º, § 1º do CTB). O código também estabelece que o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT (art. 7º do CTB), a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, a adoção de medidas destinadas a assegurar esse direito (§ 2º).

O SNT, que administra o trânsito no Brasil, é formado por órgãos e entidades pertencentes à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (arts. 6º a 25 do CTB). O sistema tem os objetivos básicos de estabelecer a Política Nacional de Trânsito, padronizar critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito e estabelecer troca de informações para facilitar a integração dos entes integrantes do sistema.

O SNT tem, atualmente, 1.374 componentes, sendo coordenado, por força do Decreto 4.711/2003, pelo Ministério das Cidades. Em nível macro, os seguintes entes integram o sistema com atribuições específicas em suas circunscrições:

<table>
<tr><th rowspan="2">ESFERA</th><th rowspan="2">COORDENADORES, CONSULTIVOS E NORMATIVOS</th><th colspan="2">EXECUTIVOS DE TRÂNSITO</th><th rowspan="2">FISCALIZADORES</th><th rowspan="2">JULGADORES</th></tr>
<tr><th>URBANO</th><th>RODOVIÁRIO</th></tr>
<tr><td>FEDERAL</td><td>Contran</td><td>Denatran</td><td>Dnit</td><td>DPRF, Dnit e ANTT</td><td rowspan="3">JARI</td></tr>
<tr><td>ESTADUAL</td><td>Cetran e Contradife</td><td>Detran ou outros órgãos previstos pela legislação de cada estado</td><td>DER ou outros órgãos previstos pela legislação de cada estado</td><td>Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal</td></tr>
<tr><td>MUNICIPAL</td><td>---</td><td colspan="2">Órgão executivo municipal de trânsito</td><td>Polícia Militar (convênio)</td></tr>
</table>

Notas: Antes de 1988, o sistema não incluía os municípios. Detran: Departamento de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal; Cetran: Conselho Estadual de Trânsito; Contradife: Conselho Estadual de Trânsito do Distrito Federal; DER: Departamento de Estradas e Rodagens; JARI: Junta Administrativa de Recursos de Infração vinculadas aos diferentes órgãos e entidades.

No âmbito dos componentes federais, o Contran (art. 12 do CTB), formado por representantes dos ministérios da Ciência e Tecnologia, Educação, Defesa, Meio Ambiente, Transportes, Cidades e Saúde, é o coordenador do sistema e o órgão máximo normativo e consultivo nacional sobre trânsito. O conselho é

vinculado ao Ministério das Cidades, presidido pelo diretor do Denatran, e tem, como órgãos vinculados, as Câmaras Temáticas e o Fórum Consultivo, recentemente criado[11].

O Denatran (art.19 do CTB) é o órgão executivo da União, responsável por garantir o comprimento da legislação de trânsito e das normas e diretrizes fixadas pelo Contran, elaborar o planejamento normativo das questões de trânsito, promover a coordenação e a supervisão dos Detran e a execução da Política Nacional de Trânsito. Essa Política representa a estratégia de governo para o trânsito e foi recentemente aprovada pela Resolução 166/2004 do Contran.

Ao DPRF (art. 20 do CTB) compete efetuar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, exercer os poderes de polícia de trânsito, prestar atendimento e socorro às vítimas de acidentes, aplicar multas por infrações de trânsito, fiscalizar, prevenir e reprimir delitos de trânsito e criminalidade, fiscalizar transporte de produtos perigosos e veículos com excesso de peso bem como assegurar a livre circulação nas rodovias federais.

O Dnit (art. 21 do CTB) é o órgão rodoviário da União e, na área de segurança no trânsito, encarrega-se de executar obras de eliminação de pontos críticos em acidentes, recuperar, manter e sinalizar as estradas e rodovias, controlar o peso dos veículos de carga e promover a educação no trânsito.

Os Detran (art. 22 do CTB) são os órgãos executivos estaduais de trânsito. Entre outras ações, executam as vistorias de segurança veicular, a fiscalização de trânsito, a autuação e a aplicação de medidas administrativas e penalidades por infrações. Por delegação do Denatran, efetuam o licenciamento anual de veículos e a habilitação de condutores.

Os Cetran e o Contradife (art. 14 do CTB) são, respectivamente, os conselhos normativos e consultivos estaduais e do Distrito Federal. As polícias militares têm a prerrogativa do policiamento ostensivo (art. 23 do CTB) e os DER são os órgãos rodoviários estaduais, responsáveis pelo planejamento, operação e fiscalização das rodovias estaduais (art. 21 do CTB). As Jaris julgam os recursos de infrações (art. 16 do CTB).

Os municípios integrados ao SNT (art. 24 do CTB) podem atuar na operação e na fiscalização do trânsito no perímetro urbano e nas estradas municipais. Quando instituídos órgãos executivos municipais, as tarefas de sinalização, fiscalização, aplicação de penalidades e educação de trânsito passam a ser responsabilidade das prefeituras, bem como a disciplina do tráfego de veículos de tração animal e de propulsão humana.

Atua ainda no sistema a Câmara Interministerial de Trânsito**,** criada pelo Decreto4.710/2003, presidida pelo Ministério das Cidades e composta pelos ministérios da Ciência e Tecnologia, da Defesa, da Educação, da Justiça, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde, do Trabalho e dos Transportes. É responsável pela compatibilização das políticas e orçamentos que interfiram na Política Nacional de Trânsito, bem como pela Conferência Nacional das Cidades, realizada de 2 em 2 anos para propor políticas setoriais das cidades, e pelo Conselho das Cidades, encarregado da elaboração das diretrizes urbanas e regionais de trânsito.

Compõe o financiamento do SNT as receitas de dotações orçamentárias e extra-orçamentárias, provenientes de fontes como multas, convênios, pedágios, IPVA, financiamentos e taxas de estacionamento, licenciamento e habilitação. Historicamente, a sustentabilidade financeira do sistema tem sido garantida pelas receitas originadas das multas que compõem o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – Funset[12] e pelas verbas do Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT.

---

[11] As *Câmaras Temáticas* (art. 13 do CTB) são órgãos técnicos integrados por especialistas de diversos segmentos relacionados com o trânsito e têm por objetivo estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos para decisões do Contran. Existem 6 câmaras, cada uma com 13 titulares: de Assuntos Veiculares; de Educação para o Trânsito e Cidadania; de Engenharia de Tráfego, da Sinalização e da Via; de Esforço Legal: infrações, penalidades, crimes de trânsito, policiamento e fiscalização de trânsito; de Formação e Habilitação de Condutores; de Saúde e Meio Ambiente no Trânsito.

O *Fórum Consultivo,* criado pela Resolução Contran 142/2003, tem a função de assessorar o conselho, sendo composto por 54 membros (Denatran, DNIT, DPRF, Detran e Cetran estaduais, Polícias Militares, órgãos e entidades municipais), com reuniões bimestrais, distribuídas regionalmente de forma a contemplar todo o país.

[12] O Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - Funset é um fundo de âmbito Nacional destinado à segurança e educação de trânsito. O art. 320, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro – CTB estabelece que 5% do valor das multas de trânsito deve ser depositado mensalmente na conta do Funset. O fundo foi criado pela Lei 9.602/98 e regulamentado pelo Decreto 2.613/98, os quais também atribuem a gestão fundo ao Denatran.

A ANTT (Lei 10.233/2001) não integra formalmente o SNT. Porém, nas áreas privatizadas, cabe à agência, entre outras atividades, a regulamentação do transporte de passageiros e a coibição do transporte clandestino, a promoção de estudos e levantamentos relativos à frota de caminhões, empresas transportadoras e caminhoneiros autônomos, bem como a organização e manutenção de registro nacional de transportadores rodoviários de carga.

Assim, a gestão do trânsito no Brasil é responsabilidade conjunta de vários órgãos e entidades da União, estados, municípios e Distrito Federal, concebidos para atuarem integradamente, sendo que este trabalho limita-se a examinar competências e responsabilidades sob a tutela dos órgãos da esfera federal.

3. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E OPERACIONAL

3.1 – Orçamento dos Departamentos

3.1.1 - Orçamento do Departamento de Polícia Rodoviária Federal

O DPRF conta com recursos do Tesouro Nacional (Fonte 100) e de fontes próprias oriundas da multas arrecadadas pelas infrações de trânsito cometidas nas rodovias federais (150, 174[13] e 350). O quadro que segue mostra a dotação de recursos pelas leis orçamentárias, os valores disponibilizados em cada exercício e os relativos à execução da despesa:

EXERCÍCIO	*LOA + CRÉDITOS*	DISPONÍVEL (Por Fonte)				EXECUTADO
		100	150	174	350	
2000	140.855.910,00	250.691,00	124.901.874,00	0,00	0,00	109.515.747,00
2001	162.500.000,00	0,00	151.489.505,00	0,00	11.000.000,00	147.724.429,00
2002	120.264.119,00	4.441.644,00	99.798.587,00	0,00	2.475.553,00	106.529.491,00
2003	193.983.554,00	68.119.586,00	68.350.340,00	0,00	0,00	134.473.052,00
2004	187.713.257,00	20.824.203,00	117.932.431,00	0,00	16.341.000,00	143.104.993,00
2005	239.713.932,00	33.342.532,00	1.100.000,00	107.307.468,00	0,00	41.387.945,00

Fonte: Polícia Rodoviária Federal (dados até junho de 2005)

Os dados indicam que a maior parte das despesas correntes e de investimentos da Polícia Rodoviária Federal esta sendo custeada com os recursos da arrecadação das multas de trânsito aplicadas nas rodovias (fontes 150, 174 e 350). Dos recursos disponíveis para o exercício de 2005, apenas 23,52% são originários do Tesouro.

O art. 320 do CTB dispõe que "a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada **exclusivamente** em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, **policiamento, fiscalização e educação de trânsito"** (grifo nosso). Conforme se constatou na análise dos Quadros de Detalhamento de Despesas de 2000 a 2005, parcela importante dos gastos de custeio da polícia foram pagos com receitas das multas de trânsito, embora sejam os recursos do tesouro a fonte genérica que deveria custear as atividades administrativas.

A dependência da receita originária das multas resulta de os valores solicitados nas pré-propostas orçamentárias apresentadas pelo Departamento sofrerem cortes na Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPOG e, posteriormente, as quantias aprovadas na LOA serem sucessivamente contingenciadas e atingidas por novos cortes ao longo do exercício, fazendo com que os valores executados fiquem próximos aos valores que são arrecadados com as multas.

Todavia, além de ser irregular que a capacidade de manutenção das despesas de custeio do Departamento esteja vinculada ao seu poder de penalizar as infrações e recolher as multas aplicadas, o próprio aperfeiçoamento e regularidade na fiscalização do trânsito, combinados com ações de educação e conscientização dos condutores tendem a resultar na redução das infrações, consequentemente, na diminuição destes recursos.

Ainda, durante as visitas foi constatada a grande dificuldade das superintendências para cumprirem os seus planejamentos anuais, uma vez que a liberação dos recursos financeiros descentralizados não é uniforme e concentra-se nos finais dos exercícios, em função do própria irregularidade no fluxo da dispensa financeira provocada pelos contingenciamentos.

3.1.2 - Orçamento do Departamento Nacional de Trânsito

Os recursos do Denatran são provenientes de fontes próprias e de 5% do valor das multas de trânsito, que devem ser depositados mensalmente na conta do Funset (art. 320, parágrafo único, CTB). Os

---

[13] *Desde 1/1/2005, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG fez a reclassificação das receitas próprias da polícia, da antiga Fonte 150 para a Fonte 174 – "Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia".*

valores do Funset são quase integralmente aplicados na manutenção dos sistemas Renavam, Renach e Renainf e pequeno percentual é destinado a projetos e atividades voltados à educação para o trânsito. Devido à restrição de créditos orçamentários para custeio, parte também é utilizada para cobrir despesas administrativas do Departamento.

O Contran recebe 10% do Prêmio do DPVAT (art. 78, parágrafo único, CTB), exclusivamente para desenvolver programas de prevenção de acidentes. A aplicação dos valores é disciplinada pela Resolução Contran 143/2003. Os recursos são repassados para os ministérios da Saúde, da Educação, do Esporte, do Trabalho, dos Transportes e da Justiça, que apresentam projetos voltados à redução ou à prevenção de acidentes de trânsito. Os projetos aprovados têm a execução acompanhada pelo Denatran e a prestação de contas final aprovada pelo Contran.

Os quadros abaixo demonstram os dados orçamentários do Funset e do DPVAT:

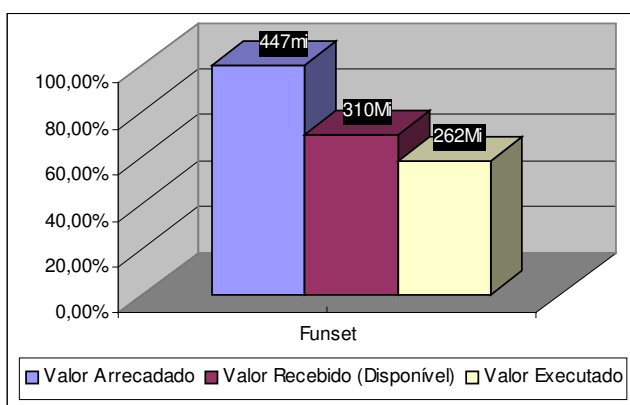
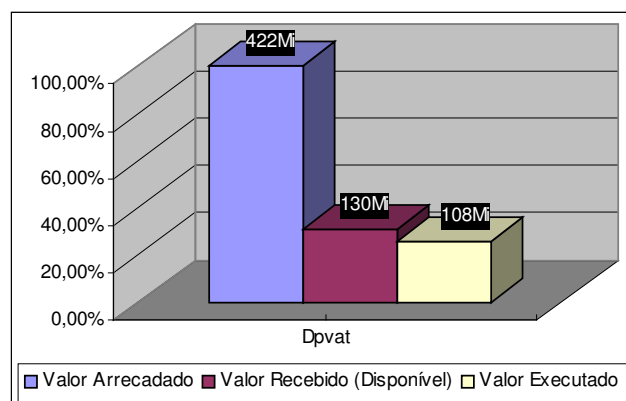
FUNSET					
Exercício	**Arrecadado**	**Orçamento**	**Contingenciado**	**Recebido**	**Executado**
2000	42.046.911,21	66.201.000,00	23.207.032,00	42.993.968,00	41.435.297,00
2001	60.589.261,57	71.193.453,00	5.100.000,00	66.093.453,00	46.989.702,00
2002	85.342.161,98	83.767.689,00	30.047.860,00	53.719.829,00	48.558.650,00
2003	99.845.924,41	74.706.994,00	36.240.279,00	38.466.715,00	38.389.223,00
2004*	118.496.745,74	70.213.761,00	20.955.000,00	49.258.761,00	43.143.964,32
2005**	41.084.733,89	64.473.562,00	4.105.045,00	60.368.517,00	43.529.134,40
Total	**447.405.738,80**	**430.556.459,00**	**119.655.216,00**	**310.901.243,00**	**262.045.970,72**

Fonte: Denatran. * Incluído o crédito suplementar no valor de R$ 20.955.000,00; ** Disponível e executado até maio de 2005.

DPVAT					
Exercício	**Arrecadado**	**Orçamento**	**Contingenciado**	**Recebido**	**Executado**
2000	53.698.549,60	69.366.000,00	35.917.581,00	33.448.419,00	32.033.879,00
2001	66.068.440,11	74.500.000,00	23.900.000,00	50.600.000,00	38.043.767,00
2002	74.835.921,77	62.103.208,00	29.808.711,00	32.294.497,00	28.720.752,00
2003	93.967.865,30	54.435.421,00	48.070.421,00	6.365.000,00	5.396.937,00
2004	79.670.567,60	4.038.123,00	0,00	4.038.123,00	3.725.305,00
2005**	53.778.248,48	3.324.933,00	4.933,00	3.320.000,00	106.597,94
Total	**422.019.592,86**	**267.767.685,00**	**137.701.646,00**	**130.066.039,00**	**108.027.237,94**

Fonte: Denatran. ** Disponível e executado até maio de 2005.

Os dois quadros demonstram que o Executivo também tem contingenciado e retido os valores das receitas vinculadas do Funset e do DPVAT, o que tem prejudicado a operacionalização de programas para a educação e a segurança de trânsito pelo Denatran, conforme determina o Decreto 2.613/98, bem como a implementação de ações para a prevenção de acidentes, a cargo do Contran.

No tocante ao Funset, o saldo acumulado, em agosto/2005, conforme consulta ao Siafi, era R$ 223.042.677,62. O gráfico ao lado evidencia que, do total arrecadado de janeiro/2000 a maio/2005, apenas 58,57% foi efetivamente aplicado nas ações de educação e segurança rodoviária, previstas legalmente. Dos R$ 185.359.768,08 não aplicados no período (valor arrecadado – valor aplicado), 10,92% são devidos à ineficiência da execução pelo próprio Denatran e cerca de 30,51% permaneceram contingenciados.

Concernente ao DPVAT, a situação é ainda mais grave. Considerando o mesmo período, somente 25,60% foram aplicados nas ações de prevenção de acidentes previstas por lei. Dos R$ 313.992.354,92 não aplicados no período, apenas 7,02% são devidos à ineficiência na execução da despesas e 67,38% foram contingenciados.

Ressalte-se que, nos exercícios de 2003 e 2004, os valores não liberados do DPVAT são muito expressivos. Em 2003 foram liberados apenas 6,77% e, em 2004, somente 5,07%, em relação aos valores arrecadados.

Além disso, é interessante destacar que, considerando os valores históricos de arrecadação do DPVAT, as previsões nas leis orçamentárias de 2004 e 2005 foram desproporcionalmente baixas. Para 2004, foram previstos, orçamentariamente, apenas R$ 4.038.123,00, o que, tomando como referência a arrecadação de 2003, no valor de R$ 93.967.865,30, equivaleu à apenas 4,3%. Para 2005, tomando como referência a arrecadação de 2004 (R$ 79.670.567,60), o valor previsto de R$ 3.324.933,00 correspondeu a somente 4,17%.

Controles sobre o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito

Além das limitações orçamentárias, constatou-se que o Denatran exerce pouco controle sobre os valores totais das multas de trânsito arrecadadas pelos Detran ou pelos municípios que possuem órgão de trânsito, e sobre o repasse dos 5% desses valores ao Tesouro Nacional. Na realidade, o Departamento não conhece os montantes arrecadados com as multas no trânsito no país, só toma ciência dos valores repassados ao Funset quando recebe comunicação dos Detran e, por fim, não confere os montantes informados como transferidos.

Para os municípios e parcela dos Detran que recolhem as multas e contabilizam os próprios Autos de Infração, o repasse da percentagem pertencente ao Funset é realizado, posteriormente, por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU ou por transferência bancária mediante DOC ou TED. Quando o recolhimento das multas é feito na rede bancária, os bancos fazem o repasse eletrônico de 5% do valor pago diretamente ao Funset. Porém, nestes casos o Denatran apenas acompanha, no Siafi, os montantes globais transferidos diariamente pelos bancos, sem saber de que município, órgão ou entidade proveu o repasse.

Para controlar as receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito, o Departamento tentou tornar obrigatória a arrecadação através de guia com código de barras. Os órgãos autuadores que ainda utilizassem outras modalidades eletrônicas de recebimento deveriam disponibilizar informações para a rede bancária montar “arquivo-retorno” e transmitir ao Denatran as informações capturadas das guias e outros meios utilizados para arrecadação. Todavia, a medida não foi concretizada, uma vez que muitos dos entes não implementaram a utilização do código de barras, nem disponibilizaram as informações.

Atualmente, o meio de controle mais utilizado está previsto na Resolução Contran 10/98, que obriga os órgãos e entidades responsáveis pela cobrança de multas de trânsito a emitir relatórios mensais, como prestação de contas de suas movimentações de recursos, sob pena do previsto no § 1º do art. 19 da Lei 9.503/97[14]. Mesmo assim, somente parte dos entes apresenta os relatórios exigidos. No exercício de 2004, não foi implementada medida punitiva em relação aos órgãos e entidades irregulares na prestação de contas, sendo que, na prática, Departamento apenas entra em contato para informá-los do período em relação ao qual a prestação de contas encontra-se pendente.

A rede bancária, por sua vez, não cumpre ao art. 8º da Portaria Denatran 25/2004, que determina a remessa, para o Departamento, do “arquivo-retorno”, com as informações sobre os órgãos autuadores, a identificação das infrações e dos contribuintes, entre outros dados que viabilizariam o controle sobre a arrecadação. Este descumprimento, porém, decorre da própria falta de equipe e aparato tecnológico do Denatran para processar estes arquivos, de forma que, como o Departamento não tem como processar as informações, os bancos deixaram de enviá-las.

Para aprimorar o controle sobre as receitas do Funset, deve-se determinar ao Denatran que implemente mecanismos efetivos para o controle do valor correspondente aos 5% das multas arrecadadas, em cumprimento ao art. 19, inc. XII, do CTB. Além disso, que adote providências em relação às entidades que se encontram pendentes em relação à prestação de contas dos recursos do fundo, instaurando tomada de contas especial, se necessário.

3.1.3 - Contingenciamento de Receitas Vinculadas

Não obstante a necessidade de compatibilizar, no orçamento, a execução da despesa à realização da receita, nos termos do art. 9º da LRF a limitação de empenho e da movimentação financeira é devida

---

[14] Art. 19, § 1º: Comprovada, por meio de sindicância, a deficiência técnica ou administrativa ou a prática constante de atos de improbidade contra a fé pública, contra o patrimônio ou contra a administração pública, o órgão executivo de trânsito da União, mediante aprovação do Contran, assumirá diretamente ou por delegação, a execução total ou parcial das atividades do órgão executivo de trânsito estadual que tenha motivado a investigação, até que as irregularidades sejam sanadas.

somente se verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal.

Todavia, nos três casos analisados – DPVAT, Funset e DPRF – releva destacar que as receitas, que são vinculadas, têm sido efetivamente arrecadadas. Conforme o quadro abaixo, geralmente ao final de cada exercício há um saldo não liberado/executado:

EXERCÍCIO	FUNSET		DPVAT		DPRF	
	ARRECADADO	EXECUTADO	ARRECADADO	EXECUTADO	ARRECADADO	EXECUTADO
2000	42.046.911,21	41.435.297,00	53.698.549,60	32.033.879,00	170.389.011,00	109.265.056,00
2001	60.589.261,57	46.989.702,00	66.068.440,11	38.043.767,00	121.371.068,00	147.724.429,00
2002	85.342.161,98	48.558.650,00	74.835.921,77	28.720.752,00	60.143.847,00	102.108.114,00
2003	99.845.924,41	38.389.223,00	93.967.865,30	5.396.937,00	89.478.127,00	67.428.952,00
2004	118.496.745,74	43.143.964,32	79.670.567,60	3.725.305,00	125.758.463,00	129.284.543,00
TOTAL	406.321.004,91	218.516.836,32	368.241.344,38	107.920.640,00	567.140.516,00	555.811.094,00
SALDO		**187.804.168,59**		**260.320.704,38**		**11.329.422,00**

Devido ao escopo da auditoria, não se aprofundou a análise sobre a destinação dos saldos não aplicados. Todavia, no período de 2000 a 2004, deixou-se de aplicar nas finalidades legais, R$ 459.454.294,97, saldo que se refere, principalmente, ao Funset e ao DPVAT.

Os contingenciamentos, ainda que sejam legais por estarem amparados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, recaem sobre verbas que tem aplicação vinculada. Há, portanto, um contra-senso em se contingenciar receitas de fonte própria, já que o órgão destinatário é penalizado com ausência dos recursos, que não podem ser utilizados para outra finalidade.

Enquanto os valores são retidos, a Administração não tem como evitar as despesas correntes para manutenção da estrutura dos órgãos, que passam a não dispor dos meios para a adequada atuação finalística, como constatado na Polícia Rodoviária Federal. Além disso, na prática, o contingenciamento das receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito implica que o governo está deixando de investir em sinalização, engenharia, policiamento, fiscalização e educação, em detrimento da segurança dos cidadãos que circulam nas rodovias.

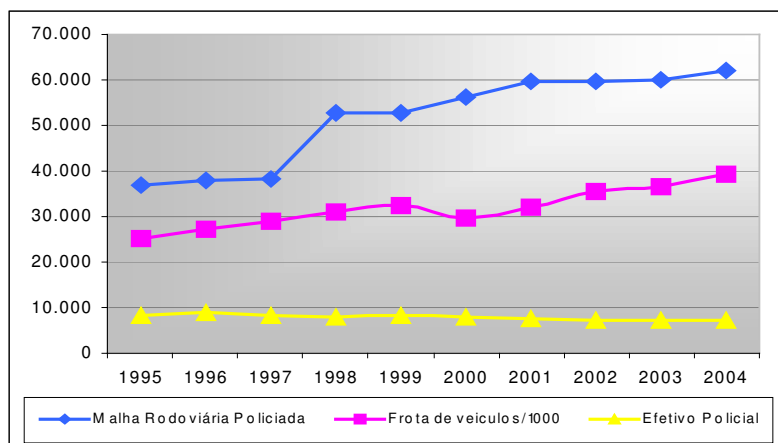
3.2 - Recursos Humanos

3.2.1 - Efetivo Policial do Departamento de Polícia Rodoviária Federal

Nos últimos dez anos, ocorreu decrescimento quase contínuo no efetivo policial do DPRF, o que contrasta com o comportamento sempre crescente da malha rodoviária policiada e da frota nacional de veículos, como mostrado a seguir:

ANO	EFETIVO POLICIAL	MALHA POLICIADA (km)	FROTA NACIONAL
1995	8.336	36.869	25.336.260
1996	8.960	38.046	27.305.121
1997	8.451	38.127	28.886.388
1998	8.050	52.700	30.939.466
1999	8.223	52.700	32.318.646
2000	8.100	56.097	29.503.503
2001	7.712	59.728	31.913.003
2002	7.223	59.728	35.523.633
2003	7.195	60.000	36.658.501
2004	7.389	62.000	39.240.875

Fonte: Polícia Rodoviária Federal

Enquanto de 1995 para 2004 houve redução de 11,36% no efetivo policial, a frota nacional de veículos cresceu 13.904.615 unidades, aumento que equivale a 54,88% em relação a frota nacional de 1995. O gráfico a seguir mostra a evolução dessas variáveis, de 1995 a 2004:

Essa tendência foi, em parte, revertida durante este exercício de 2005, com a realização de concursos que permitiram a recomposição parcial do efetivo, atualmente com 8.551 homens. Ainda assim, foi atingida apenas uma equiparação em relação ao efetivo de 1997, quando a frota nacional era 61,5% da atual, e a malha rodoviária 73,6% da hoje existente.

Além disso, em média, 17% do efetivo está exercendo atividades administrativas, 8,33% goza férias mensalmente, 4% encontra-se em licença médica ou afastado por outros motivos. Ainda, em função do regime de revezamento de quatro turnos hoje adotado, apenas 25% do quadro operacional permanece em atividade a cada momento. Ao final, tem-se que, do quadro atual de 8.551 policiais, apenas 1.504 estão em atividade, a cada turno de trabalho.

Quando se releva, ainda, que a lotação mínima ideal no posto deve ser em torno de 6 policiais (2 fixos no posto, os demais atuando no patrulhamento em duplas), cada equipe de ronda fica responsável, em média, pela fiscalização e atendimento de 128 quilômetros de rodovia. Porém, há postos em trechos muito movimentados que demandam mais do que 6 policiais por plantão. Em contrapartida, existem postos que, pela falta de efetivo, acabam funcionando com apenas um ou dois policiais em determinados plantões. Nos casos de plantão com apenas um policial, este deve permanecer no posto por segurança; quando há dois, um permanece no posto e outro faz a fiscalização, procedimento que, pelos padrões de segurança, não é o ideal. Na média, parte dos postos funciona atualmente com 4 policiais por turno.

Diante da falta de efetivo, foi constatado que as superintendências regionais tendem a complementar as escalas de fiscalização dos postos com policiais que compõem os núcleos de operações especiais (NOE's), grupos especialmente selecionados e treinados para trabalhos específicos de policiamento, escolta, comandos e operações e demais atividades que exigem intervenções imediatas e especializadas. Essa solução não é ideal, já que esses policiais, pelo seu treinamento, são constantemente acionados para atender demandas da própria polícia e desfalcam as escalas de trabalho planejadas pelos postos, prejudicando a fiscalização na pista.

Cabe registrar que os NOE's, pelas carências de efetivo, também foram reduzidos ao longo dos anos e em algumas superintendências chegou a ser desconstituído, sendo que sua reconstituição mostrar-se-ía importante para o trabalho especializado da polícia e poderia ser incentivada após estar recomposto o efetivo histórico de cada regional.

Os questionários aplicados às superintendências e delegacias revelaram que a insuficiência de efetivo tem impacto direto na atuação da polícia. De fato, dentre as 23 superintendências e distritos, 82,60% consideraram a falta de contingente como o óbice mais importante à execução da atividade finalística, o mesmo acontecendo com as delegacias 81,63%.

Os gráficos a seguir mostram, em ordem crescente de importância, as maiores dificuldades apontadas como existentes no âmbito das delegacias e das superintendências para a execução das atividades finalísticas, registradas nas respostas aos questionários enviados:

A Lei 9.654/98 ao criar a carreira de Policial Rodoviário Federal fixou o efetivo em 10.098 policiais. Entretanto, historicamente, o maior efetivo foi de 8.960 homens. Em 2003, foi realizado

concurso público para provimento do cargo de policial rodoviário e preenchimento de 2.200 vagas, chegando-se, com esse total, ao contingente de 8.551 policiais.

Os números que seguem mostram a distribuição regional de policiais, bem como as variações ocorridas a partir de 1995, destacando-se, em verde, as unidades em que houve acréscimo de efetivo entre 1995 e 2005 e, em amarelo, aquelas em que houve decréscimo:

UNIDADES	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DPRF/SEDE	57	58	61	66	56	84	100	109	103	170	202
1ª SRPRF – GO	401	376	356	336	336	337	290	271	271	302	338
2ª SRPRF – MT	301	329	315	308	324	325	321	306	300	310	322
3ª SRPRF – MS	286	363	354	333	362	361	353	330	331	338	385
4ª SRPRF - MG	743	841	761	720	737	721	693	632	625	722	811
5ª SRPRF – RJ	793	800	764	732	738	729	682	585	580	523	739
6ª SRPRF – SP	558	587	556	515	528	513	463	436	435	458	540
7ª SRPRF – PR	472	500	480	459	454	443	381	362	358	366	455
8ª SRPRF – SC	454	458	425	404	407	400	380	372	372	412	485
9ª SRPRF – RS	774	764	721	697	696	677	641	613	610	667	727
10ª SRPRF – BA	598	599	575	531	525	515	495	457	455	471	522
11ª SRPRF – PE	519	513	477	446	447	439	426	391	394	373	416
12ª SRPRF – ES	215	228	217	211	217	209	201	186	186	177	202
13ª SRPRF – AL	159	168	158	150	164	163	159	155	154	141	145
14ª SRPRF – PB	254	262	239	229	228	224	213	193	194	187	204
15ª SRPRF – RN	204	217	197	195	202	196	198	186	185	177	197
16ª SRPRF – CE	406	421	402	380	385	380	370	349	348	327	367
17ª SRPRF – PI	219	250	243	234	240	237	227	219	219	210	239
18ª SRPRF – MA	256	271	251	241	243	240	231	224	224	220	245
19ª SRPRF – PA	308	325	315	279	282	277	264	249	249	232	254
20ª SRPRF – SE	117	119	110	107	116	122	117	109	109	100	117
21ª SRPRF – RO	192	233	226	209	222	215	211	203	203	199	217
1º DRPRF – DF	-	99	76	73	94	78	94	91	95	118	151
2º DRPRF – TO	-	110	104	101	105	103	98	97	97	89	120
3º DRPRF – AM	50	69	68	56	60	62	60	55	54	49	72
4º DRPRF – AP	-	-	-	21	31	31	28	27	27	26	34
5º DRPRF – RR	-	-	-	17	24	19	16	16	17	25	45
TOTAL	**8.336**	**8.960**	**8.451**	**8.050**	**8.223**	**8.100**	**7.712**	**7.223**	**7.195**	**7.389**	**8.551**

Fonte: Polícia Rodoviária Federal

Segundo informações do Coordenador-Geral de Recursos Humanos, os policiais aprovados no último concurso estão sendo alocados com base no lotação histórica, visando recompor o quadro regional existente em 1996. Esse critério não foi considerado adequado por 56,5% das superintendências e distritos, em resposta ao questionário, por não levar em conta aspectos regionais, especialmente a extensão da malha.

Embora o próprio Coordenador do setor concorde que esse não é o critério mais adequado, prevaleceu o entendimento de que seria uma forma isonômica e isenta de distribuição. Uma vez reposto o quadro, a intenção é que a distribuição passe a ser feita com base nas circunstâncias e necessidades atuais de cada regional, conforme demanda das superintendências.

A distribuição baseada em critérios técnicos será importante para à alocação do efetivo de acordo com necessidades atuais, que, em algumas regiões, são hoje bastante diferentes do que eram 10 anos atrás. Sobre isso, é importante recomendar ao DPRF que defina critérios técnicos objetivos para direcionar a alocação do efetivo policial, baseados, entre outros fatores, nas características e necessidades regionais de policiamento de cada superintendência, no tamanho da malha fiscalizada e no fluxo de veículos.

Com a lotação da 4ª turma dos candidatos aprovados no último concurso público o efetivo do DPRF passará a ser de aproximadamente 9.100 servidores. Além destes, a pedido do Departamento, foi autorizada a nomeação de mais 800 candidatos classificados e não convocados, a serem nomeados a partir de junho/2006 (Portaria/MPOG 315, de 8/11/2005), de modo que a polícia atingirá o quantitativo de cerca de 9.930 policiais.

Este número, todavia, não sana definitivamente as deficiências de contingente. A atividade da polícia rodoviária deve se dar em regime de turnos ininterruptos, com a formação de, pelo menos, 4 equipes de 6 policiais em cada um dos 367 postos ainda em operação, considerando a escala de 24x72 – um dia de serviço para três de folga – hoje adotada. Assim, estudo feito pela própria polícia apontam que seria necessário, à época, efetivo próximo de 14.160 policiais somente para atuarem no patrulhamento e fiscalização.

Essa quantidade, não contempla a necessidade de colocar em operação os postos policiais atualmente desativados, nem considera o crescimento da frota de veículos, as rodovias federais ainda

não-pavimentadas, os policiais deslocados para serviços administrativos, trabalhos internos nas delegacias e em missões especiais. Somando-se estas variáveis, seria de aproximadamente 18.172 quadro necessário à corporação, embora a própria Lei 9.654/98 preveja o efetivo em 10.098 homens.

Visando resolver o problema, a polícia e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG estão tratando de projeto de lei que reorganiza a carreira e estende para 20.000 os cargos de Policial Rodoviária Federal.

Tendo em vista que a frota nacional de veículos e a malha rodoviária federal tendem a aumentar gradativamente, por conseguinte, elevam-se, estatisticamente, os números de acidentes e de ocorrências de trânsito, bem como amplia-se a necessidade de cobertura policial nas rodovias, cabe reforçar a necessidade de aumentar o quadro vigente. Pela insuficiência de contingente, historicamente, também ocorreu a redução no número de postos policiais, fazendo-se essencial, atualmente, a revitalização e/ou criação de novos pontos de fiscalização.

Assim sendo, em vista das deficiências operacionais identificadas nesta auditoria e da necessidade de efetivo adequado para a melhoria na eficiência das atividades da polícia, é viável recomendar ao MPOG, caso possível, agilizar os estudos necessários à conclusão do projeto lei que aumenta o quantitativo de homens da Polícia Rodoviária Federal.

Desvio de Funções e Regime de Revezamento impróprio

Além de o número de policiais ser insuficiente, o efetivo disponível poderia ser mais bem utilizado. A insuficiência do efetivo está em parte relacionada ao fato de que o suporte administrativo da polícia era prestado pelo antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER. Após a desvinculação do DNER e transferência da estrutura da polícia para o Ministério da Justiça (Decreto 11, de 18/1/1991)[15], não foi criado quadro administrativo específico. O Departamento apenas absorveu, em número insuficiente, alguns funcionários do DNER e outros da Legião da Boa Vontade – LBA e do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, que também foram extintos. Assim, para manter em funcionamento a estrutura administrativa necessária, cerca de 17% do efetivo policial é atualmente empregado em atividades administrativas.

Quanto ao gerenciamento dos recursos humanos disponíveis, observou-se que a escala de serviço de 24x72 horas, geralmente adotada, é pouco produtiva. Na prática, o policial trabalha em média 8 dias por mês e a escala gera 12 horas mensais de folga, compensadas posteriormente. Como as 24 horas de trabalho são computadas continuamente, também ocorrem intervalos informais para refeição e descanso, que acabam sendo considerados como horas efetivas de trabalho.

Na opinião das chefias, essa escala tem levado a queda na qualidade dos serviços prestados à comunidade, especialmente no período noturno, uma vez que não há como se exigir do policial desempenho satisfatório durante 24 horas ininterruptas de trabalho. Após a décima segunda hora de trabalho, em função do desgaste físico e mental, a capacidade de atenção e a produtividade tendem a cair. Ademais, não obstante haja remuneração de Adicional Noturno e o Regulamento Disciplinar do Departamento vede ao policial "dormir, deitar ou repousar durante o horário de serviço", é costume e até natural que, durante as 24 horas corridas de plantão, sejam intercalados períodos de descanso e os próprios postos são equipados com dormitórios.

Pelas informações colhidas, o regime foi implantado em decorrência de pleitos da entidade de classe dos policiais e, conforme se pode constatar, não tem boa aceitação pelos dirigentes, os quais defendem que as escalas 12x24 ou 12x48 são as mais adequadas para o trabalho do Departamento.

De fato, para dar eficiência à polícia, o revezamento 24x72 deveria ser utilizado como exceção, sendo aplicado aos postos muito distantes de centros urbanos, por exemplo. Nos casos em que posto fica próximo ou mesmo dentro do perímetro urbano, essa escala pode ser conveniente para o policial, mas é desfavorável ao interesse público.

Cabe observar também que, para jornada de oito horas, a lei prevê intervalo regular para refeição e descanso, não computados como horas trabalhadas. Com mais razão, justifica-se a instituição desses intervalos[16], não-considerados como hora trabalhada, para jornadas ainda maiores. Essa escala de

---

[15] O DPRF atualmente está vinculado à Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública.

[16] "A finalidade precípua da pausa em foco é a de minimizar os efeitos nocivos da fadiga sobre o organismo do trabalhador. Secundariamente, deve servir de oportunidade para que se alimente. Contém no preceito (art. 71, *caput*, CLT) uma disjuntiva, o que logicamente implica opção entre repouso ou alimentação. Na prática, porém, o que se dá é que o trabalhador usa da pausa para cumulativamente repousar e se alimentar" (Magno, Octavio Bueno. *Manual de Direito do Trabalho – Direito Tutelar do Trabalho* – v. 2. São Paulo: LTr, 2ª edição, 1992, p. 50).

revezamento 24x72 tem ensejado reclamações internas na própria polícia, pelo tratamento diferenciado que gera, já que os policiais em funções administrativas têm obrigatoriamente de cumprir oito horas diárias com intervalos de duas horas, desconsideradas na somatória da jornada.

No Departamento, não há norma central sobre o assunto. Excepcionalmente, observou-se que o superintendente regional da Bahia, no início deste ano, emitiu a Instrução de Serviço 002/2005, determinando, no âmbito da sua circunscrição, turnos ininterruptos de doze horas como regra e, em situações excepcionais, turnos de vinte e quatro, com intervalos obrigatórios de duas horas para cada refeição, o que seria uma regra mais adequada à instituição. Em Minas Gerais, em decorrência queda na produtividade dos serviços decorrente da escala 24x72, foram reinstaladas as escalas 12x24 e 12x48. Porém a não-aceitação dos policiais levou à suspensão da decisão.

No contexto legal, essa questão é disciplinada no art. 19 da Lei 8.112/90, que define a duração máxima do trabalho semanal em 40 horas e ressalva, no § 2º, que o disposto no artigo não se aplica à duração de trabalho estabelecida em leis especiais. A jornada de trabalho de 40 horas semanais dos integrantes da carreira de PRF é estabelecida pelo art. 9º da Lei 9.654/98, que nada fala sobre os turnos. Não há, na administração pública, legislação que estabeleça parâmetros para instituição de jornadas superiores a oito horas.

O art. 7º da Lei 9.654/98 também estabelece que os ocupantes dos cargos da carreira de Policial Rodoviário Federal ficam sujeitos a integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo. Todavia, a escala de 24x72 também é bem aceita pelos policiais, porque é propícia para que exerçam outros trabalhos nos demais dias úteis disponíveis.

Primeiramente, tendo em vista que o disposto na Lei 8.112/90 mostra-se inadequado à natureza dos serviços de revezamento, em especial, às atividades de policiamento e de fiscalização do trânsito, propõe-se recomendar à Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, a qual exerce, como órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC, a competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da Administração Federal, que considere a necessidade de produzir estudos e formalizar normas para adequar a jornada de trabalho dos turnos de revezamento atualmente adotados pelos órgãos e entidades do Serviço Público Federal às suas necessidades operacionais.

Em segundo, cabe recomendar ao DPRF que, nos casos de turnos de revezamento, fixe, em cada turno, períodos obrigatórios de interrupção do trabalho, para repouso e alimentação, os quais não devem ser considerados como parte da jornada. Além disso, avalie a possibilidade de adotar escalas de trabalho mais produtivas, a exemplo das escalas 12x24 e 12x48, por todas as superintendências regionais, definindo critérios objetivos e excepcionais para utilização dos regimes de revezamento.

Desinteresse pelos Cargos de Direção e Extinção do Núcleo Administrativo

Diante da falta de quadro especializado para preencher os cargos administrativos, o Departamento tem deslocado policiais da atividade-fim, o que se mostra inadequado porque muitos não têm conhecimentos específicos da área administrativa. Todavia, há um desinteresse generalizado dos agentes em exercer cargos de direção, chefia e assessoramento, devido à baixa remuneração em comparação com a dos policiais que atuam pista, principalmente em decorrência do recebimento do Adicional Noturno.

Além disso, em função dos cortes de cargos comissionados pelo MPOG, foram extintos os Núcleos Administrativos no âmbito das delegacias. Em decorrência, os próprios chefes da delegacia ou dos Núcleos de Policiamento e Fiscalização, a quem apenas caberia o planejamento, a supervisão e a coordenação das atividades finalísticas de policiamento e fiscalização, têm deixado de lado essas funções para cumprirem as atribuições administrativas, antes executadas pelos chefes do Núcleo Administrativo. Isso, na prática, também tem afastado policiais da atuação na pista, mantendo-os vinculados aos trabalhos burocráticos das delegacias.

Recentemente, a Lei 11.095, de 13/01/2005, estruturou um Plano Especial de Cargos para o Departamento, possibilitando a abertura de concurso para atividade-meio, mas não definiu o efetivo administrativo. O estudo para estabelecer os cargos, atribuições e número de vagas foi recentemente concluído, tendo sido detectada a necessidade de aproximadamente 1.500 cargos administrativos. A expectativa é que o MPOG aprove a realização do concurso público para sanar essas deficiências do quadro administrativo ainda no próximo ano.

De fato, o preenchimento dessas vagas, ao suprir a carência administrativa existente, liberaria os policiais atualmente em desvio de função, para atuar no patrulhamento. Para agilizar esse processo,

propõe-se recomendação ao MPOG no sentido de examinar a possibilidade de autorizar o concurso com a brevidade necessária.

Recursos Humanos do Departamento Nacional de Trânsito

A força de trabalho do Denatran é de 85 pessoas, sendo quase 70% de terceirizados. Existe alta dependência do pessoal contratado, rotineiramente é utilizado para a execução das atividades finalísticas do Departamento, o que mostra a insuficiência dos servidores do quadro para atender as competências previstas no art. 19 do CTB:

SITUAÇÃO	TOTAL
Sem vínculo permanente	7
Cedidos	15
Estagiários	1
Funap/MJ	4
Terceirizados	58
TOTAL	85

Fonte: Denatran

A ausência de quadros especializados é um dos principais problemas enfrentados, até mesmo, para promover a fiscalização dos serviços delegados aos órgãos integrantes do SNT[17]. Para a elaboração de normas e manuais técnicos de trânsito, emissão de pareceres sobre propostas de alterações na legislação, análise de projetos de engenharia automotiva e de trânsito, desenvolvimento de programas de educação para o trânsito, o Departamento tem feito uso sistemático de colaboradores eventuais, requeridos de órgãos vinculados à área de trânsito.

Com a finalidade de solucionar as dificuldades da falta de autonomia financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, vem-se buscando a transformação do Departamento em autarquia, vinculada ao Ministério das Cidades. Nesse sentido foi apresentado o Projeto de Lei 5.453/2005, atualmente tramitando na Câmara dos Deputados.

3.2.3 - Instalações e Equipamentos da Polícia Rodoviária Federal

3.3.1 - Instalações das delegacias e Postos Policiais

O Departamento possui 367 Postos Policiais de Fiscalização, situados às margens das rodovias federais, 151 delegacias e 26 Unidades regionais, sendo 21 superintendências e 5 distritos (DF, TO, AM, AP e RR). Há 50 postos desativados.

Várias delegacias necessitam de reformas e adequações das instalações. Porém, 21 unidades funcionam em antigos prédios de outros órgãos federais ou estaduais, na grande maioria do extinto DNER, sem que a cessão esteja regularizada, o que tem inviabilizado as obras de adequação e/ou restauração.

Nos estudos de caso foram visitados os postos mais próximos as superintendências, considerados, pelos gestores, como os que detêm melhor infra-estrutura.

Mesmo assim, boa parte das unidades visitadas apresentavam infiltrações, paredes desgastadas, fiação aparente, ambiente insalubre, entre outros aspectos que revelam a precariedade das instalações da polícia.

Observou-se, ainda, que não há um lay-out padronizado das edificações, e, mesmo os dois novos postos em construção, visitados nos estudos de caso, tinham projetos diferenciados.

[17] Cabe citar que, apesar de o Denatran ter competências executivas, de coordenação e de fiscalização em âmbito nacional e da sua posição proeminente dentro do SNT, não tem posição de comando hierárquico sobre os órgãos e entidades estaduais e municipais.

Ainda, conforme indicado nos questionários e verificado nas visitas, os postos carecem principalmente de pátios cercados para retenção ou apreensão de veículos e cargas, visando garantir a segurança do patrimônio lá depositado, e de melhor iluminação externa nas áreas de fiscalização.

Hoje, os veículos e cargas sob a responsabilidade da polícia ficam praticamente abandonados em áreas descampadas como mostrado na fotografia ao lado.

As principais melhorias necessárias aos postos policiais, citadas nas respostas dos questionários por delegacias e superintendências, estão ordenadas nos gráficos acima.

Também foi constatado que a atual localização de alguns postos não se coaduna mais com as demandas da polícia rodoviária. Em decorrência das mudanças demográficas, existem unidades que hoje se encontram dentro do perímetro urbano das cidades e há outras que, em função dos processos de duplicação ou da modificação do desenho da malha viária, tiveram sua localização ideal para a fiscalização alterada.

Nos questionários, o crescimento demográfico foi apontado, em 74% das respostas, como o fator responsável pela atual localização inadequada de parte dos postos. Em relação específica à manutenção de unidades dentro das zonas já eminentemente urbanas, a equipe verificou que os poucos recursos disponíveis acabam sendo concentrados na fiscalização de tais eixos, em detrimento do restante da malha.

Quanto à distribuição, há postos praticamente vizinhos, com distância aproximada de 40-50 km, em oposição a outros, distantes mais de 1.000 km, mostrada no quadro a seguir:

REGIONAL	DE POSTOS POLICIAIS	TAMANHO DA MALHA VIÁRIA (Km)	Km/POSTO POLICIAL (MÉDIA)
5º DRPRF/RR	1	1.900	1.900,00
4º DRPRF/AP	1	1.083	1.083,00
3º DRPRF/AM	3	1.079	359,67
21ª SRPRF/RO	10	3.428	342,80
18ª SRPRF/MA	12	3.532	294,33
19ª SRPRF/PA	13	3.738	287,54
17ª SRPRF/PI	10	2.603	260,30
1ª SRPRF/GO	14	3.189	227,79
10 ª SRPRF/BA	26	5.564	214,00
3ª SRPRF/MS	18	3.583	199,06
4ª SRPRF/MG	39	6.952	178,26
15ª SRPRF/RN	8	1.238	154,75
2ª SRPRF/MT	17	2.563	150,76
2º DRPRF/TO	6	780	130,00
11ª SRPRF/PE	20	2.572	128,60
16ª SRPRF/CE	14	1.790	127,86
12ª SRPRF/ES	6	765	127,50
9ª SRPRF/RS	41	5.021	122,46
14ª SRPRF/PB	11	1.290	117,27
1º DRPRF/DF	5	511	102,20

8ª SRPRF/SC	23	2.300	100,00
13ª SRPRF/AL	8	785	98,13
5ª SRPRF/RJ	18	1.584	88,00
7ª SRPRF/PR	15	1.264	84,27
20ª SRPRF/SE	6	317	52,83
6ª SRPRF/SP	22	1.110	50,45
TOTAL	**367**	**59.728**	**162,75**

Fonte: Polícia Rodoviária Federal

Parte das deficiências relativas à distribuição dos postos será suprida caso o projeto Unidades Operacionais, comentado no item 3.3.4, seja realmente implantado. Entretanto, quanto aos postos em funcionamento e em vias de reforma ou construção, o Departamento carece de elaborar política de padronização, aparelhamento e modernização.

Nas áreas urbanas, as superintendências regionais, quando possível, têm celebrado convênios para transferir a fiscalização e o policiamento de determinados trechos para o Estado ou para os municípios. Além disso, a própria responsabilidade pela fiscalização nas áreas urbanas pode ser discutida. De fato, o art. 60 do CTB define que as vias abertas à circulação, de acordo com sua utilização, classificam-se em urbanas (vias de trânsito rápido, arteriais, coletoras e locais) e rurais (rodovias e estradas). Já o *caput* do art. 20 do Código, que estabelece as competências do DPRF, dispõe que compete a esse departamento executar ações de trânsito no âmbito das estradas e rodovias federais. Dessa forma, segundo uma interpretação conjunta dessas normas, caberia à Polícia Rodoviária Federal a fiscalização do trânsito em vias federais rurais, ficando a fiscalização do trânsito urbano a cargo das entidades rodoviárias e executivas de trânsito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Assim, para que se possa liberar parte dos recursos materiais e humanos do Departamento, atualmente empregados na fiscalização de trechos urbanos, que apenas formalmente continuam como rodovias federais, cabe recomendação ao Departamento de que busque, em conjunto com o Ministério dos Transportes, Dnit e Denatran, mecanismos para viabilizar a delegação da fiscalização e do policiamento dos trechos de rodovias e estradas federais em que a natureza do trafego já as caracterize como vias urbanas, nos termos do inc. I do referido art. 60 do CTB, e em que essa delegação seja considerada adequada.

3.3.2 - Viaturas e Deficiências de Manutenção

O Departamento possui cerca de 1.068 viaturas utilizadas para patrulhamento. Além disso, existem 179 veículos para atividades administrativas, o que corresponde à média de uma viatura para cada superintendência e delegacia (ao todo 177), embora, *in loco*, tenha-se constatado superintendências com mais de um veículo administrativo e delegacias sem nenhum.

A frota operacional, por sua vez, está reduzida em relação às demandas de patrulhamento e fiscalização. Considerando a malha rodoviária pavimentada (60 mil km), há 1 viatura para cada 56 km de rodovias fiscalizadas. Boa parte da frota já ultrapassa os 4 anos de vida útil estimada, com veículos adquiridos em 1995 ainda em uso e muitas viaturas utilizadas apesar de problemas mecânicos. Alguns veículos já baixados foram recuperados e estão sendo utilizados administrativamente. Ainda assim, algumas delegacias precisam retirar viaturas de patrulhamento quando necessitam realizar tarefas administrativas.

O Departamento tem priorizado a aquisição de viaturas pela quantidade e, ao que tudo indica, tem utilizado especificações técnicas genéricas, não necessariamente adequadas[18] à natureza das atividades realizadas e às peculiaridades regionais de clima, relevo e pavimento do trecho fiscalizado. Consoante informações obtidas na sede e nas superintendências, o motor de grande parte da frota de veículos adquiridos em 2001, por exemplo, fundiu em menos de 2 anos de uso, por não resistir às condições de utilização. Cada viatura roda, em média, 300 km por dia, tem excessivo tempo de uso e geralmente carece de boa manutenção preventiva.

Tudo isso, aliado à aquisição de veículos inadequados ao trabalho de patrulhamento intensivo, tem gerado considerável índice de defeitos, manutenção antieconômica e, consequentemente, elevado número de viaturas paradas.

---

[18] Grande problema é a própria ausência, no Brasil, de um protótipo de veículo que atenda, especificamente, ao trabalho policial. Já foram iniciadas discussões entre o DPRF, a Polícia Rodoviária Federal e demais órgãos interessados no sentido de viabilizar a concepção de tal veículo junto a montadoras e fabricantes, o que, porém deve demandar longo prazo.

As camionetas são movidas à gasolina, embora na avaliação do próprio Departamento os veículos à diesel seriam bem mais econômicos, porém, em função de o preço inicial ser mais caro, opta-se por adquirir veículos à gasolina em maior quantidade.

As próprias características inadequadas das viaturas, por vezes, têm influenciado as unidades regionais a destiná-las mais para uso administrativo.

Embora tenham as condições de identificar o veículo adequado para o trabalho policial em função das experiências de uso, as regionais não são consultadas quando da aquisição de novas viaturas. Também não há acompanhamento do desempenho das que foram adquiridas. A adoção desses procedimentos pode aperfeiçoar os procedimentos licitatórios futuros, cabendo recomendação nesse sentido ao DPRF.

Sobre a manutenção de viaturas, tanto as superintendências quanto as delegacias, na sua maioria, apontaram que, para agilizar os consertos, as manutenções deveriam ser contratadas pelas delegacias, e não pelas superintendências. Entretanto, na prática, identificaram-se aspectos de ordem logística e administrativa no âmbito das delegacias (a própria ausência de Núcleo Administrativo) que dificultam a desconcentração dessa atividade.

Solução alternativa, hoje já utilizada nas superintendências de MG e SC, é a gestão dos contratos de manutenção centralizada na superintendência com a prestação desconcentrada dos serviços por oficinas locais, diretamente ou mediante subcontratação. Tal procedimento livra as delegacias do ônus de administrar contratos, mas aproxima destas a execução dos serviços, reduzindo o tempo em que as viaturas ficam fora de serviço. Esse método guarda semelhança com o atualmente utilizado para a aquisição de combustível, que é contratado pela administração central do Departamento, com o fornecimento efetuado por postos de combustível próximos aos locais de operação das viaturas.

Quanto às viaturas de atendimento e resgate, nos locais em que o Sistema Único de Saúde ou os órgãos de segurança pública estão equipados para a realização de resgates, o DPRF vem buscando firmar convênios com o objetivo de repassar a tais instituições as poucas viaturas que ainda possui e evitar o duplo esforço para este tipo de ação.

Todavia, nas regiões mais distantes e rodovias do interior, a polícia rodoviária ainda é a única responsável por socorros e resgates, cabendo manter uma estrutura básica. Nas visitas às regionais, foi comentado que o Departamento não possui viaturas e equipamentos suficientes para o atendimento das vítimas de acidentes em todos esses trechos. Por sua vez, na delegacia de São José/SC, havia uma viatura de resgate, ao lado fotografada, semi-nova e em plenas condições de uso, parada pela falta de suprimentos médicos.

Com a intenção de economizar recursos e ter um veículo hábil tanto para fiscalização, quanto para resgate, o Departamento recentemente adquiriu camionetas equipadas com "padiola" – tipo de maca flexível –, porém, segundo os policiais, o equipamento nunca é utilizado porque tende a causar traumas às vítimas durante o socorro.

Ainda neste assunto, em função das visitas realizadas a algumas superintendências, constatou-se a carência de equipamentos necessários à desobstrução de vias em casos de acidentes de trânsito (caminhões-reboque, guinchos, etc). Na prática, a polícia tem se valido de favores de empresários e autoridades públicas locais, que informalmente emprestam os equipamentos para a execução de tais atividades. Apesar de o procedimento amenizar o problema, a solução não é eficaz, uma vez que esses equipamentos nem sempre estão disponíveis em tempo hábil, além de ser prática incompatível com que se espera do DPRF.

Adicionalmente, a equipe visualizou que as viaturas que são retiradas de operação não tem destinação específica, ficando geralmente esquecidas nos depósitos. Dessa forma, cabe determinar ao Departamento que regulamente procedimento uniforme a ser adotado pelas superintendências, observando para tanto as prescrições da Lei 8.666/93.

Quanto a aeronaves, o Departamento possui 10 helicópteros e 1 avião tipo Sêneca, o que daria aproximadamente uma aeronave para cada 5.000 km de rodovias. No entanto, atualmente 9 delas estavam indisponíveis para uso por falta de manutenção e reposição de peças.

Além desta situação crítica, a quantidade de aeronaves é insuficiente em relação às necessidade de operação, e existem grandes extensões territoriais a cargo da DPRF desprovidas de fiscalização e atendimento aéreo. Nesse sentido, destaca-se o exemplo da superintendência do estado do Pará, onde há necessidade de operações aéreas, mas não existem aeronaves à disposição.

Contribuem, para agravar a falta de aeronaves, as demandas recebidas pelo DPRF para apoiar de diversos outros órgãos federais, como, por exemplo, Ibama, Ministério Público, Incra, Polícia Federal, Receita Federal, etc, em operações de repressão a ilícitos, interesses indígenas, interesses fundiários da União, preservação do meio-ambiente, etc.

3.3.3. - Sistemas de Comunicação

Nas respostas aos questionários, 56,5% consideraram que o sistema de comunicação (rádio, telefone, fax, internet) pode ser considerado bom. Apesar disso, nas visitas às unidades operacionais do Departamento, foram identificados dois pontos frágeis no que tange aos sistemas de telecomunicações: o primeiro relativo à comunicação viaturas–postos e postos–delegacias, o segundo referente à deficiência dos bancos de dados disponíveis para consultas policiais.

A dificuldade de conectividade viaturas–postos ocorre porque, com exceção do sistema de rádio comunicação, nenhuma outra ferramenta para transmissão de dados ou voz é utilizada. Segundo a Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização, apenas algo em torno de 75% da área de circunscrição da polícia é coberta por sinais de radiofreqüência. Nos demais trechos, as viaturas ficam sem qualquer comunicação. Porém, no âmbito da coordenadoria existe projeto em andamento de atualização tecnológica do sistema e de ampliação da área de cobertura de rádio, previsto para estar concluído no primeiro semestre de 2006.

Em relação à conectividade postos–delegacias, ainda existem postos sem telefone e outros contam somente com telefones públicos instalados nas proximidades. Em 5 estados e no DF, também foi relatada a carência de aparelhos de fac-símile para transmissão e recepção de documentos necessários à ação policial. Segundo os usuários, poucos postos dispõem de computadores e, quando estes estão ligados em rede, parte possui conexão ainda precária.

Ainda quanto à comunicação, verificam-se deficiências na quantidade e na qualidade dos dados fornecidos pelo Renavam, Renach, Renainf, a cargo do Denatran. Para suprir as falhas de informação, o DPRF tem pagado para obter acesso aos bancos de dados dos Detran e, recentemente, firmou convênio com a Secretária de Fazenda para ter acesso ao sistema CPF. Essa questão será retomada no subitem 5.2 deste relatório.

3.3.4 - Cartão Programa e Projeto Unidades Operacionais

Principalmente nas superintendências regionais do Ceará e do Pará, a equipe verificou a implantação do Cartão-Programa. Trata-se de metodologia de planejamento para as ações de policiamento e fiscalização, desenvolvida pela Coordenação Geral de Operações – CGO, em que as delegacias elaboram, para cada Posto Policial vinculado, um plano de trabalho diário, com base no conhecimento dos trechos e pontos críticos da circunscrição fiscalizada.

Tal planejamento era inicialmente executado de forma empírica. Mais recentemente, a polícia passou a utilizar informações objetivas sobre pontos críticos, obtidas pelo Datatran. Nesse sistema, são registradas todas as ocorrências atendidas pelos policiais e a consolidação dos dados permite identificar os pontos de maior incidência de acidentes, tipos mais comuns, freqüência, fatores e demais características que possibilitam alocar policiais, viaturas e ações de fiscalização de forma pontual e mais eficiente.

Até o final deste ano, o Datatran será incorporado pelo sistema BR Brasil, sistema que registrará todos os acidentes ocorridos nas rodovias federais, em desenvolvimento na data desta auditoria. Com o BR-Brasil a polícia pretende interligar todas as unidades de fiscalização, padronizar a coleta de informações e otimizar as ações de policiamento e fiscalização.

Apesar de ainda em implantação, o Cartão-Programa vem encontrando boa aceitação por parte dos policiais, que destacaram diversas vantagens na sua utilização, principalmente por servir de referência para as tarefas que serão executadas ao longo da jornada diária, ficando mais claro o que a instituição espera do trabalho de cada policial.

Outra possível utilização para o Cartão-Programa é a avaliação do desempenho de cada agente, posto policial e delegacia, o que se mostra importante, já que, em parte dos postos visitados, constatou-se que os policiais permaneciam a maior parte do tempo no interior das unidades, sem rotinas de trabalho e pouco atuando no patrulhamento das rodovias.

Adicionalmente, a implantação do Manual de Rotina deverá regulamentar as atribuições e fixar rotinas nos postos, tornando mais pró-ativo o trabalho no âmbito dessas unidades. Este manual foi elaborado pela Divisão de Planejamento Operacional – DPO para padronizar e normatizar procedimentos a serem adotados pelos policiais durante as escalas de serviço. Caso seja efetivamente implantado, estará preenchida a atual falta de regulamentação de uma rotina de trabalho para os turnos de serviço.

Embora, motivadamente, as atividades programadas possam ser alteradas, uma limitação identificada com referência à aplicação do Cartão-Programa refere-se ao fato de que ele se mostrar mais adequado à fiscalização do trânsito de trechos não-urbanos. Nas áreas urbanas, em função do grande número de ocorrências e atendimentos, o Cartão apresenta dificuldades de ser aplicado, o que leva à diminuição de seu uso.

Além disso, constataram-se, nas unidades visitadas, resistências na adoção, que podem ser consideradas naturais no processo de implantação de nova metodologia de trabalho. Em alguns casos de unidades visitadas, os policiais informaram que Cartão-Programa de uma determinada escala vem sendo utilizado, de forma equivocada, como uma mera cópia do utilizado na anterior, o que denota descompromisso com a ferramenta por parte daqueles que elaboram o planejamento das ações no âmbito das delegacias. Além disso, notou-se ressentimento por parte de alguns policiais, por não terem sido adequadamente informados sobre o Cartão-Programa. No entanto, de modo geral, o potencial dessa ferramenta é reconhecido e sua efetiva implantação deve aprimorar a atuação do Departamento.

Também está em estudo o projeto Unidades Operacionais, igualmente desenvolvido pela DPO para relocação de viaturas, postos e delegacias. O projeto tem a intenção de criar uma nova estrutura operacional, em que a menor e mais importante unidade de fiscalização passa a ser a viatura, denominada Unidade Móvel (VTR), e não mais o posto policial.

Consoante o projeto, a menor Base Operacional – UOP será formada por um posto, com o mínimo de 4 policiais por escala de serviço (2 no posto e 2 em ronda), uma VTR, mais um Chefe de base OP, para coordenação das atividades, sendo o número de VTR's adaptado à extensão do trecho fiscalizado (circunscrição) de cada Unidade Fixa (posto). A circunscrição mínima de cada posto passará a ser de 80km e a máxima de 100km, definidas em função das condições da via, do volume de tráfego, das ocorrências de acidentes. É admitido o tempo máximo de 60 minutos para as viaturas chegarem até o local de atendimento. As delegacias serão responsáveis pelo planejamento e coordenação de um conjunto de Unidades Operacionais e as superintendências pelo gerenciamento das delegacias no Estado, ficando a sede com a atribuição de ditar diretrizes e avaliar o desempenho da estrutura.

Fonte: Demonstração do Projeto Unidades Operacionais, Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

Ao que tudo indica, esta nova concepção, que aproveita as estruturas e equipamentos já existentes, poderá contribuir para solucionar o problema da má-distribuição dos postos, amenizará a carência e também má-distribuição do efetivo policial e colocará a PRF mais presente ao longo das rodovias, principalmente por tirar o foco do trabalho, dos postos fixos, para as unidades móveis.

4. FISCALIZAÇÃO NO TRÂNSITO RODOVIÁRIO

4.1 Controle do Excesso de Peso

Os limites de peso permitidos para transitar nas rodovias são previstos na Resolução Contran 12/98. O excesso pode ser identificado pelo Peso Bruto Total (PBT) do veículo ou por eixos. O excesso por eixo tem influência direta no desgaste anormal no pavimento, enquanto que o excesso pelo PBT, além de desgastar a via, afeta diretamente a segurança no trânsito.

O excesso na carga reduz a vida útil das rodovias. Superado o limite, a destruição ocorre de forma exponencial, surgindo deformações, fissuras e rupturas no asfalto. Estudos apontaram que uma sobrecarga de 10% por eixo, pode encurtar a vida útil do pavimento de 10 para menos de 5 anos. Se o acréscimo for de 20% a vida útil cai para menos da metade[19].

Além disso, o excesso de peso coloca em risco a dirigibilidade do veículo e provoca o desgaste prematuro de várias peças do caminhão. A livre circulação de excessos reduz a segurança dos usuários que estão trafegando nas vias, vez que, além do menor controle sobre o veículo, a sobrecarga provoca aumento nas distâncias necessárias para a parada. Constantemente durante as frenagens, a mercadoria é movimentada e, se o caminhão estiver com excesso, pode vir a tombar.

A PRF não possui balanças para aferir o peso dos veículos. Na ausência dos equipamentos, a fiscalização geralmente é feita apenas por meio de nota fiscal. Porém, é comum os transportadores trafegarem com a carga distribuída em duas ou mais notas e, no momento da fiscalização, ser somente apresentada a nota principal, ocultando-se a(s) nota(s) relativa(s) ao excesso. Ainda que o agente tenha experiência em relação ao produto carregado e às características alteradas do veículo (deformações nos pneus, suspensão etc), podendo suspeitar da existência do excesso, apenas com a apresentação dos documentos fiscais que comprovem o excesso ou com a pesagem do veículo, o policial pode multar o infrator.

Mediante convênio com a ANTT, a polícia tem auxiliado na fiscalização das balanças instaladas pelas empresas concessionárias, recebendo, para cobrir as despesas operacionais, parte da receita arrecadada com as infrações aplicadas pela agência.

A partir de 2004, o DPRF, por convênio, vem utilizando as balanças das secretarias de fazenda estaduais para pesagens. Nestes casos, a fiscalização é feita por comandos com dia e duração pré-definidos. A medida, entre outros problemas de ordem logística, esbarra no fato de que os transportadores comumente comunicam-se avisando sobre a operação, estacionam os caminhões e somente voltam a transitar após o seu final, ou então criam desvios para evadir-se.

Ainda em 2004, para estimular a fiscalização do excesso de peso e padronizar os procedimentos operacionais em todo o país, a Coordenação Geral de Operações do DPRF, utilizando os postos de pesagem estaduais, realizou em cada uma das regiões geográficas, operações de treinamento, denominadas Operação Pavimento.

Os resultados dessas operações são em parte prejudicados, por se tratar de ações previamente divulgadas. A própria equipe de auditoria pode constatar que os caminhoneiros ficavam parados nos postos de abastecimento ou ao longo da rodovia aguardando o término da operação para seguirem viagem. Ainda assim, as autuações por excesso representaram 35% do total de infrações lavradas no período, atingindo 974.331 t de peso excedente.

Segundo a polícia, no período inicial das operações não divulgadas – primeiras quatro horas de fiscalização –, o índice de infrações por excesso de peso alcança 80% dos veículos fiscalizados. Isso indica que a falta de fiscalização sistemática é a principal responsável pelo transporte com peso excedente

Para se ter uma idéia de como a fiscalização por excesso de peso é precária, em Minas Gerais, por exemplo, onde trafega a maior frota de caminhões de carga no país, os autos de infração em 2004, por excesso de peso, representaram apenas 2,4% do total das infrações de trânsito lavradas. Em nível nacional, a situação é ainda pior, como mostrado abaixo:

	Autos de Infração	Autuações por Excesso de Peso	%
2001	817.968	8.447	1,0%
2002	900.369	12.730	1,4%

[19] Fonte: *American Association of State Highway and Transportation Officials* – AASHTO, Fatores de Equivalência de Carga, *in* Vera Lucia Cella. A Falta de Fiscalização como Fator Preponderante do Excesso de Peso nas Rodovias Federais de Mato Grosso do Sul. Monografia do Curso Superior de Polícia com ênfase em Segurança Pública e Cidadania, da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal – Uniderp, Campo Grande, 2003.

2003	1.159.137	21.556	1,9%
2004	1.185.656	18.850	1,6%
Total	4.063.130	61.583	1,5%

Fonte: DPRF – Dinop's de fiscalização e atendimento

A ausência de fiscalização também cria um paradoxo: por vezes os transportadores de cargas responsabilizam o governo pelas condições precárias das rodovias, mas infringem a lei em benefício próprio, trafegando com excessos. O poder público, por sua vez, não torna viável a fiscalização pelos órgãos competentes e não coíbe o tráfego de veículos com excesso de carga, o que contribui para a agravar as condições das rodovias.

Segundo a polícia, os resultados de operações esporádicas indicam que a receita advinda de uma fiscalização constante possivelmente poderia custear, no primeiro momento, o investimento requerido em balanças de pesagem. Ainda, de acordo com o órgão, em termos de desgaste do pavimento, três caminhões trafegando com excesso equivaleriam a quatro caminhões circulando com peso regular.

Por vezes o Tribunal já tratou sobre o problema da falta de pesagem nas rodovias e estradas federais, sem que nada de concreto tenha sido feito, até o momento, pelo poder público.

Em 1995, por meio da Decisão 486/95 – Plenário, foi determinado ao então DNER que desse prioridade no alocação de recursos para o Plano Diretor de Pesagem, como forma de evitar a deformação permanente das rodovias. Em 2001, a Decisão 613/2001 – Plenário determinou ao DNER a adoção de providência para pôr em operação as balanças de pesagem na Rodovia Fernão Dias, em Minas Gerais. Em 2003, o Acórdão 938/2003 – Plenário reiterou a Decisão 486/95 e foi determinado ao Dnit que implementasse o controle de pesagem dos veículos de carga que trafegam pelas rodovias federais.

O quadro é agravado pela dificuldade de atuação conjunta do DPRF com o Dnit. Atualmente, os dois departamentos fazem a fiscalização individualmente e há conflito de competências não resolvido, tratado no item 9 deste relatório. Todavia, ainda que fosse firmado acordo entre eles, a fiscalização conjunta estaria inviabilizada por dois motivos: o Dnit, segundo o Coordenador de Operações, possui apenas 11 pontos de pesagem operando; o DPRF, segundo seus dirigentes, não possui viaturas, nem policiais suficientes para serem destacados a prestar suporte ao Dnit. Como o Estado não se equipa para coibir as infrações e não se resolve esse conflito, o controle de peso nas rodovias continua inoperante.

Até que o governo invista na fiscalização e os órgãos federais responsáveis atuem em cooperação, os viajantes continuam a trafegar por estradas esburacadas e a sociedade paga custo médio entre R$ 78 a R$ 134 mil reais por quilômetro de rodovia recapeado[20]. Além disso, ignora-se uma importante fonte de receita legalmente prevista para financiar a segurança no trânsito. Sem a fiscalização, não há multas. Sem multas e sem verbas do Orçamento Geral da União, não há recursos para aplicação em sinalização, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, conforme dispõe o art. 320 do CTB.

Outro ponto importante com relação à pesagem, diz respeito a lacunas que hoje existem na legislação e que inviabilizam a fiscalização do excesso de pesos.

A Resolução Contran 104/99 isentou de multa os veículos que ultrapassem os limites de carga máxima por eixo, até que sejam concluídos os estudos necessários a atualização dos limites de carga aceitáveis. No Acórdão 1365/2003 – Plenário foi determinado ao Dnit que adotasse imediatas providências para concluir os estudos requeridos pela resolução, de forma a propiciar a retomada da fiscalização por eixo.

Segundo o Dnit, a Resolução Contran 104/99 foi editada por causa da Greve de Caminhoneiros realizada em julho de 1999, de modo que a proibição da fiscalização por eixos decorreu de motivação política. Passados 6 anos da edição dessa norma, nenhuma providência foi tomada a respeito. Como o assunto visa regulamentar matéria relativa a rodovias federais, estaduais e municipais, cabe ao Denatran providenciar a resolução, que, por sua vez, depende de estudos a serem realizados ou contratados.

Como o Dnit é o órgão encarregado de executar obras de manutenção rodoviária, caberia a esse departamento a apresentação de estudos para fixar os parâmetros técnicos necessários e estabelecer os limites de carga aceitáveis. O fato de a isenção do excesso de peso por eixo afrontar diretamente o código e de ser a infração que danifica o pavimento e onera o poder público com gastos adicionais de restauração, cabe fixar o prazo para que o Dnit apresente tais estudos e o Denatran proponha ao Contran a regularização da questão.

---

[20] Fonte: Dnit, Tabela de Custos Médios Gerenciais, junho de 2004.

O art. 4º da mesma resolução estabelece que a fiscalização por meio da nota fiscal pode ser exercida somente nas rodovias desprovidas de equipamentos de pesagem. Essa redação gera dúvidas e inibe a fiscalização da polícia. Considerando a BR 101, por exemplo, que corta o Brasil de norte a sul, a interpretação literal do dispositivo induz ao entendimento de que, independentemente da distância, a simples existência de um posto de pesagem ao longo da rodovia impede a fiscalização por meio de nota fiscal em toda a sua extensão.

Por certo, nas rodovias muito longas e que servem de acesso a outras rodovias, é descabida a restrição à fiscalização por meio da nota fiscal, independentemente da distância dos postos de pesagem. Essa interpretação literal não atende ao interesse público, sendo favorável apenas àqueles que transitam com excesso de carga, em descumprimento à lei. Dessa forma é necessário determinar ao Contran que, a partir de estudos do Denatran, reveja o dispositivo para tornar clara a possibilidade de fiscalização por meio da nota fiscal nas rodovias dotadas de balanças, definindo, se técnica e comprovadamente necessários, critérios de distância e inexistência de entroncamentos rodoviários que justifiquem a restrição à fiscalização.

Finalmente, contatou-se a falta de regulamentação relativa à aferição das balanças. Consoante § 3º do art. 99 do CTB, os equipamentos fixos ou móveis utilizados na pesagem de veículos devem ser aferidos de acordo com metodologia e periodicidade estabelecidas pelo Contran, ouvido o órgão ou entidade de metrologia legal. Enquanto não sanado o problema e fixada à metodologia de aferição, permanecem suspensas as penalidades previstas pelo inc. V do art. 231 do CTB, que fixa multas progressivas para a infração por excesso de peso, e continua em vigor a regra de transição do art. 323 do CTB, que aplica apenas a penalidade de 20 UFIR's a cada 200 quilogramas de excesso. O prazo de 180 dias prescrito pelo art. 323 do CTB para o Contran regulamentar a matéria encerrou-se em março de 1998.

A falta de regulamentação também tem gerado diferentes entendimentos entre os órgãos sobre o valor da multa a ser aplicado, sendo que Polícia Rodoviária Federal e Dnit aplicam penas distintas para o mesmo tipo de infração. A exemplo, um excesso de 10.000 kg gera um auto de infração de R$ 2.745,38 pelo Dnit, que aplica o art. 231. Caso a multa seja aplicada pela polícia, que considera válido o art. 323, o valor é de R$ 1.064,00.

Em face disso, cabe ao Contran, a partir de estudo técnico a ser fornecido pelo Dnit, agilizar a regulamentação do dispositivo, definindo a metodologia e periodicidade para aferição dos equipamentos de peso de veículos.

4.2 - Controle do Excesso de Velocidade

Na resposta às questões sobre combate a infrações por excesso de velocidade, a maioria das superintendências regionais disse adotar comandos de radar. As delegacias entretanto, também em maioria, responderam que fazem o patrulhamento ostensivo com a utilização de viaturas dispostas em pontos estratégicos, já que faltam radares. Consignaram ainda que, por vezes, na falta de efetivo, apenas posicionam as viaturas nos locais de maior ocorrência de excesso, para monitoramento, mas sem abordagem dos infratores. Algumas delegacias informaram que também promovem comandos de cunho apenas educativo.

De fato, para a fiscalização do excesso de velocidade, a PRF possui pouco mais de 300 radares, média de um radar a cada 200 km. Muitos modelos são obsoletos e faltam recursos para aferição. As superintendências visitadas no estado de Minas Gerais, não obstante sua extensa e movimentada malha, quase não tem radares operando, o estado tem apenas 25 aparelhos em condições de uso. Em Santa Catarina, para amenizar a ausência da fiscalização, a prefeitura de Florianópolis propôs instalar os radares para operação pela polícia, dividindo-se a receita das multas aplicadas.

Principalmente para a prevenção dos acidentes em retas, que respondem por cerca de 60% das ocorrências (os outros 25% dos acidentes ocorrem nas curvas e 15% em cruzamentos), o uso do radar é essencial. Apesar de o radar fotográfico ser o mais eficiente para comprovar a infração, as superintendências quase não dispõem do aparelho. Além disso, por divergências com o Dnit, o Departamento limita-se a utilizar os radares estáticos (tripé, nas rodovias com maior fluxo) e os portáteis (pistola, para rodovias com menor fluxo)[21].

---

[21] A Resolução Contran 146/03 dispõe que a medição de velocidade deve ser efetuada por meio de equipamento que registre a velocidade medida, permitindo o uso de radares fixo, estático, móvel e portátil.

Com a atribuição de promover a segurança na via, mas sem equipamentos para comprovar a infração, a polícia rodoviária tem poucos meios para fazer com que os usuários obedeçam aos limites de velocidade. A reduzida atuação no controle destes excessos é observada comparando-se, no quadro abaixo, a baixa participação das notificações por excesso de velocidade com o total de notificações registradas pelo Departamento:

ANO	Total de notificações	Notificações por transitar em velocidade superior à máxima permitida para o local	%
2001	817.968	116.324	14%
2002	900.369	83.104	9%
2003	1.159.137	108.601	9%
2004	1.185.656	115.846	10%

Fonte: DPRF – Dinop's de fiscalização e atendimento

De acordo com a polícia, o abuso de velocidade é uma das causas comprovadas de colisões, capotamentos e descontrole dos veículos que normalmente resultam em mortos e feridos, e o radar mostra-se como uma forma eficiente de controle dos excessos. Sua presença diminuiu sensivelmente as ocorrências de acidentes e a gravidade de ferimentos. Ainda, nos pontos e segmentos críticos em que um radar é retirado, os acidentes rapidamente voltam a acontecer. Por tudo isso, o radar representa também um dos melhores meios para se oferecer a segurança ao longo das vias.

Apesar de o Dnit operar radares fixos e lombadas eletrônicas, tais equipamentos só contribuem efetivamente para o controle de velocidade no ponto em que estão instalados. No entanto, o fator surpresa é importante para, além de reduzir velocidade, inibir manobras arriscadas, ultrapassagens pelo acostamento e outros procedimentos que atentam contra a vida. Por esse motivo, a polícia rodoviária deveria estar munida também de radares móveis e portáteis, de forma a permitir o monitoramento dinâmico ao longo da via.

Outra dificuldade do controle do excesso de velocidade relaciona-se ao fato de que a Resolução Contran 146/03 tornou obrigatória a existência de placa de regulamentação até nas rodovias rurais, para que o policial possa fazer a autuação. Assim, esse controle tem sido limitado nas áreas ainda desprovidas de sinalização ou onde esta se encontra danificada ou deficiente. Tal problema somente será sanado quando o Dnit implementar a contento o Programa de Sinalização Rodoviária, sob sua responsabilidade.

Apesar de o CTB ter enquadrado o excesso de velocidade como infração grave ou gravíssima, punida com multa ou suspensão do direito de dirigir, o Denatran também não fez cumprir o sistema de pontos na Carteira Nacional de Habilitação – CNH e não tem políticas, nem investimentos, para conscientização e estímulo à obediência à legislação de trânsito. Uma das soluções para combater o excesso de velocidade seria o Denatran fazer cumprir a suspensão do direito de dirigir dos infratores reincidentes.

Outra, seria implantar mais radares. Porém, parte da baixa utilização do controle eletrônico diz respeito a indefinição de competências legais entre o DPRF e o Dnit, a ser analisado no item 9 deste relatório.

4.3 -Controle da Embriaguez no Trânsito

O CTB fixa que se o condutor for flagrado dirigindo sob a influência de álcool, em nível superior a 0,6 gramas por litro de sangue, deverá ser autuado pela infração administrativa do art. 165, que implica multa e suspensão do direito de dirigir. Se trafegar expondo a dano potencial a incolumidade de outras pessoas haverá a responsabilização penal do art. 306 do CTB.

O código também fixa que dirigir com teor alcoólico acima do limite é infração de natureza gravíssima, que, por si só, gera a suspensão do direito de dirigir pelo prazo de 1 a 12 meses (art. 261), multa de 900 UFIR e 7 pontos na carteira (art. 259, I), além de obrigar a freqüência em curso de reciclagem (art. 268, II). Apesar de todo este rigor, a constatação da infração depende de medição alcóolica, que revele o índice de álcool no sangue.

Constatar a alcoolização do motorista deveria ser simples, já que existe instrumento eficaz para medição do nível de álcool consumido, que é o etilômetro[22]. Porém, na prática, o condutor pode se recusar a se submeter ao teste, sob alegação de que não é obrigado a produzir prova contra si. A negação

[22] O etilômetro permite medir a graduação de álcool no sangue, enquanto o bafômetro apenas indica se o condutor ingeriu ou não bebida alcóolica.

inviabiliza a medição do índice de alcoolemia, pré-condição para comprovar a infração e aplicar as penas legais.

Outros países adotam procedimentos mais rigorosos em relação à infração. Na Espanha há prisão, por desobediência, de todos os motoristas que recusam a se submeter aos testes de medição alcóolica. Na Itália, o motorista que se recusa é considerado alcoolizado. Os Estados Unidos suspendem a licença pelo período de dois a três meses de quem não passa pelo teste. No Canadá, se houver indícios de que o condutor está alcoolizado ele pode ser obrigado a fazer o teste e, sendo comprovada a ingestão de álcool, tem sua licença suspensa por 24 horas. No Japão adota-se a tolerância zero para o índice de álcool no sangue, com perda da licença e prisão[23].

Além de a realização do teste estar condicionada à concordância do condutor, o cumprimento da lei e a garantia de segurança aos viajantes estão inviabilizadas por outro fator: a polícia não está equipada para realizar o teste. No total, o Departamento possui apenas 124 etilômetros para todo o País. Além da insuficiência, os equipamentos estão concentrados nos estados de Santa Catarina (48), Goiás (14), Paraná (13) e São Paulo (11). De qualquer forma, para estar equipada a instituição estima que necessitaria de, pelo menos, 293 etilômetros e 177 bafômetros, o que dá cerca de um aparelho para cada posto. Sobre isso, cabe recomendar que o Departamento busque viabilizar recursos para equipar os postos policiais com quantidade suficiente de etilômetros, a fim de intensificar a fiscalização da embriaguez nas estradas e rodovias federais.

No contexto, nos locais onde não há etilômetro ou quando o motorista se recusa a realizar o teste ou a fornecer sangue para exame clínico, os policiais tentam manter os motoristas com sinais de alcoolização no Posto Policial, até que recupere a capacidade de dirigir.

Nos casos em que há forte evidência e/ou direção anormal – ziguezagues, velocidade excessiva etc – o cidadão é conduzido à Delegacia de Polícia Civil para autuação com base no art. 306. Nesse caso, após registrar o flagrante e requerer autorização para o exame clínico, o policial ainda precisa acompanhar o motorista ao Instituto Médico Legal para produção do laudo médico e/ou exame de sangue.

Embora tal providência deva ser urgente, pois em poucas horas a verificação perde a idoneidade em decorrência da absorção do álcool pelo organismo, muitos postos ficam distantes das delegacias de Polícia Civil e, nos fins de semana, onde há maior número de ocorrências, normalmente o policial rodoviário tem que aguardar a chegada do delegado. Por vezes a demora no atendimento nas delegacias é suficiente para que os sinais de alcoolização desapareçam antes de o condutor ser autuado. Todo esse trâmite exige o acompanhamento de um policial , com prejuízo da fiscalização ostensiva na pista.

Segundo a polícia, a negação em se submeter ao teste e em se deslocar para os exames clínicos poderia ser autuada como desobediência passível de multa prevista no art. 195 do CTB. Todavia, esse procedimento não é uniforme dentro da corporação, de forma que alguns policiais a adotam, outros não, e tem aplicação questionável, uma vez que a desobediência do suposto embriagado estaria amparada no direito subjetivo de não produzir prova contra si.

No que tange ao Denatran, suas ações limitam-se à veiculação esporádica de campanhas como a "Se beber, não dirija", que acabam por ter pouca que pode ter sua eficácia comprometida ante falta de meios para a fiscalização e o combate à embriaguez no trânsito e, por conseguinte, para aplicação das punições previstas no CTB.

Não obstante essas constatações, o fato de motoristas se recusarem a submeter-se ao teste do bafômetro não desobriga a polícia de dispor desse aparelho. Além de ser útil para os casos em que o condutor não se recusa a fazer o teste, o etilômetro, pela simples expectativa do controle, constitui ferramenta para reprimir a pessoa alcoolizado de querer dirigir.

Hoje, em razão da proteção legal, em que o direito constitucional é invocado para proteger o direito individual em detrimento do interesse e da segurança coletivos, e da desestruturação da polícia, o combate à embriaguez no trânsito é feito de maneira precária e ineficiente e o risco de o condutor ser testado, se estiver alcoolizado, são mínimos pela própria insuficiência quantitativa dos equipamentos. De fato, dentre as 23 superintendências e distritos que responderam aos questionários, 95,6% consideram insuficientes as ações para o controle da embriagues no trânsito. Destes, 50,0% apontam a falta de etilômetro como dificuldade para aumentar o número de ações.

Passados oito anos do lançamento do CTB, observa-se a inércia do poder público no controle da embriaguez no trânsito e na resposta ao anseio da sociedade pela garantia de segurança. Pesquisa Ibope

[23] Centro Zaragoza – Espanha, CESVI–Colômbia, ICBC–Canadá, *Insurance Institute for Highway Safety* – EUA

realizado para a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – Fenaseg mostrou que 85% dos entrevistados acham que a criação de leis e punições mais severas para quem provocar acidentes por dirigir embriagado "reduziria muito" as ocorrências. Além disso, a medida considerada mais eficiente nesse combate é o aumento da fiscalização com a utilização de bafômetros. Esse resultado reflete, contudo, um paradoxo entre a desejo de segurança do cidadão e a sua própria conduta quanto individualmente sujeito a essa fiscalização e à possibilidade de ser punido pela infração.

Tramita no Senado Federal, o Projeto de Lei 735/2003, já aprovado na Câmara dos Deputados, que acresce o § 2º ao art. 165 do CTB, permitindo que haja a caracterização da infração mediante prova testemunhal, o que, se aprovado, contornaria os problemas de falta de etilômetros e de recusa do condutor a se submeter ao teste.

Outrossim, uma vez que no Brasil a licença para dirigir é uma concessão do Estado, poder-se-ia analisar a possibilidade de impor condições para a manutenção da licença, aperfeiçoando-se as exigências feitas ao candidato à habilitação, previstas no Capítulo XIV – Da Habilitação, do CTB. Como, nos termos do art. 19, inc. XXVIII, do CTB, compete ao Denatran estudar os casos omissos na legislação de trânsito, deve-se determinar que seja considerada a possibilidade de normatizar procedimentos para a repressão e fiscalização dos condutores que dirigem sob o efeito de álcool, inclusive revendo os requisitos relativos à concessão, manutenção e renovação da licença, que podem ficar condicionadas à obrigatoriedade de se submeter a teste de alcoolização sempre que solicitado pela autoridade policial, e analisando a pertinência jurídica de instituir a inversão do ônus da prova ao condutor que recusar a submissão aos testes de alcoolemia.

Como boa prática para amenizar a falta de meios para repressão e fiscalização dos condutores alcoolizados, destaca-se a iniciativa da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal de Santa Catarina que se vale do Termo Circunstanciado – TC[24]. Amparada na Lei 9.9099/95, a qual possibilitou que as contravenções e crimes de menor potencial ofensivo fossem transacionadas entre o Ministério Público e o cidadão infrator, a referida superintendência celebrou Termo de Cooperação com o Ministério Público local, propiciando ao próprio policial rodoviário lavrar o TC, especialmente para os crimes enumerados nos arts. 302 ao 312 do CTB.

O termo dá agilidade no encaminhamento das ocorrências e, no estado, foi implantado projeto piloto na 1ª Delegacia de São José. Em decorrência dos bons resultados, o projeto aos poucos será expandido para outras delegacias. Assim, seria conveniente que as demais superintendências do DPRF buscassem viabilizar a celebração de termo semelhante.

5. EDUCAÇÃO E SEGURANÇA NO TRÂNSITO

5.1 - Ações para Educação e Segurança no Trânsito

O Programa Educação e Segurança no Trânsito tem como objetivo[25] reduzir a mortalidade, a gravidade e o número de acidentes no país. No *site* do MPOG[26], constaram, para a LOA 2005, os seguintes recursos para tais ações:

AÇÕES GOVERNAMENTAIS	VALOR (R$)
Fomento a projetos destinados à redução de acidentes no trânsito	500.000,00
Capacitação de profissionais do SNT	4.095.935,00
Fomento a pesquisa e desenvolvimento tecnológico na área de trânsito	950.000,00
Fomento a projetos destinados à redução de acidentes no trânsito.	557.000,00
Educação para a cidadania no trânsito	5.300.000,00
TOTAL	**11.402.935,00**

De forma mais sistemática, o Departamento tem realizado as seguintes ações diretamente voltadas à educação para o trânsito:

<u>Prêmio Denatran de Educação para o Trânsito</u> – concurso realizado anualmente com o objetivo estimular a adoção de comportamentos que tornem o trânsito mais seguro, civilizado e humano,

---

[24] Termo Circunstanciado é uma peça informativa na qual se faz constar os elementos mínimos necessários caracterizadores dos ilícitos que forem narrados ou presenciados, a qualificação do comunicante ou da vítima e do apontado como autor do fato.

[25] PPA 2004-2007

[26] http://www.planejamento.gov.br

premiando estudantes, educadores, profissionais de trânsito e de comunicação por trabalhos na área de educação para o trânsito;

Semana Nacional de Trânsito – prevista no CTB e anualmente comemorada entre os dias 18 e 25 de setembro com a finalidade de evidenciar problemas relativos ao trânsito, sendo que a cada ano é definido tema para orientar campanhas de estados e municípios;

Cursos para Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito – cursos técnicos com o objetivo de dar capacitação básica a gestores e técnicos dos municípios para a implantação da municipalização do trânsito, determinada pelos artigos 24 e 333 do CTB.

Desde 2004, a principal ação executada, no âmbito do Programa Educação e Segurança no Trânsito, tem sido a oferta do "Curso Técnico Básico de Trânsito – CTBT", para agentes de trânsito dos órgãos e entidades do SNT, e a realização do "Curso para Integração dos Municípios ao Sistema Nacional de Trânsito – CIM", já que cabe ao Departamento apoiar as prefeituras na criação de órgãos executivos de trânsito. Uma vez preenchidos os requisitos para integração ao SNT, o município passa a desempenhar as tarefas de sinalização, fiscalização, aplicação de penalidades e educação de trânsito. Até julho/2005, haviam sido capacitados representantes de 744 cidades, sendo prevista a execução de mais 40 formações até o final deste ano. Atualmente o SNT conta com 656 municípios integrados, entre os 5.560 existentes no país, o que representa 75% da frota nacional de veículos. Adicionalmente, é realizado o "Curso de Gestão da Fiscalização e Operação do Trânsito", para qualificar profissionais a gerenciar equipes de operação e de fiscalização nos órgãos de trânsito dos municípios de médio e pequeno porte.

Entre os programas e projetos executados pelo Departamento na área de educação para o trânsito, o de maior destaque foi o Rumo à Escola, desenvolvido em cooperação com a Unesco e financiado com recursos do Funset. O projeto foi iniciado em 2002 e inovou por inserir o tema "trânsito" como prática educativa cotidiana no ensino fundamental. As escolas eram subsidiadas com consultoria educacional, cursos de capacitação e de prática pedagógica para os educadores. O projeto, encerrado em julho de 2003, foi desenvolvido em instituições municipais, estaduais e particulares de quinze capitais do país.

A partir da avaliação dos trabalhos do Rumo à Escola, o Departamento pretende desenvolver o Programa de Educação para a Cidadania no Trânsito – PECT, com foco na "cidadania" de trânsito, ainda em fase de elaboração do projeto executivo. Como objetivos gerais, o projeto pretende incorporar o tema ao programa curricular das escolas, promover a conscientização da população através de campanhas e projetos para comunidades em parceira com as secretarias de educação, órgãos e entidades do SNT, ONGs, associações, sindicatos e outras entidades da sociedade civil organizada, bem como capacitar agentes de trânsito para serem multiplicadores dos princípios da cidadania no trânsito em níveis locais, em cursos de especialização e extensão, de educação continuada, modular e a distância.

No que tange a campanhas educativas, o Denatran tem se restringido a fazer veiculações esporádicas de utilidade pública (fim de ano, carnaval etc), sem um trabalho de longo prazo para conscientização da população e educação sobre a necessidade de prevenir acidentes. Embora o § 2º do art. 75 do CTB normatize que as campanhas educativas devem ser de caráter permanente, os próprios gestores ressaltaram que as atividades desenvolvidas não são as mais eficazes e surtem efeitos apenas temporários, limitados ao período das veiculações.

O próprio orçamento para essas ações tem sofrido reduções sistemáticas nos últimos anos: R$ 12.842.341,00 em 2001, R$ 7.912.721,00 em 2002, somente R$ 561.171,23 em 2003, e R$ 1.660.456,00 em 2004. Nesse último exercício, as campanhas limitaram-se à divulgação do slogan "O trânsito é feito de pessoas. Valorize a vida", veiculadas durante o carnaval e a IV versão do Prêmio Denatran. Para 2005, estão previstos R$ 10.156.823,00, que o Departamento pretende aplicar em campanhas para as datas temáticas da Semana Nacional de Trânsito, do prêmio Denatran e de final de ano bem como para esclarecimento sobre as Resoluções 168 e 169 do Contran, que obrigam os condutores de veículos a ter conhecimentos de direção defensiva e primeiros socorros, quando da renovação da CNH.

O Denatran também buscou implantar o projeto Fomento a Projetos destinados a Redução de Acidentes de Trânsito, por meio da transferência de recursos aos municípios para o desenvolvimento de projetos nesta área. Porém, foi constatada a formalização de apenas um convênio, com a Prefeitura de Boa Vista/RR, para reformulação do sistema viário e de trânsito, por meio de sinalização vertical, horizontal e dispositivo auxiliares, ainda sem avaliação final dos resultados.

Os trabalhos técnicos produzidos sobre o trânsito são normalmente colocados a disposição no *site* do Departamento. No período de 2000 a 2005, foram divulgadas apenas as publicações: "Caminho Aberto à Cidadania"; "Manual de Segurança Crianças e Gestantes no Trânsito'; "Manual de Procedimentos para

o Tratamento de Pólos Geradores de Trafego"; "Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito – Áreas Escolares" e "Instrução Básica de Estatística de Trânsito". Em 2004, foi firmada parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, para elaboração do Projeto "Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Rodovias Brasileiras".

Como parte das ações para educação e segurança no trânsito (art. 19 do CTB), o Denatran também deveria desenvolver projetos para implementar prática educativa sobre o trânsito na pré-escola e nas escolas de 1º, 2º e 3º graus, e o Ministério da Educação deveria adotar currículo interdisciplinar sobre segurança no trânsito, medidas ainda não implementadas.

O CTB dedicou ênfase à educação para o trânsito, colocando-a como um direito de todos e um dever prioritário para os órgãos componentes do Sistema Nacional de Trânsito. Todo o Capítulo VI do Código trata do tema, prevendo, inclusive, a obrigatoriedade de cada órgão ou entidade componente do Sistema manter uma coordenação educacional.

Porém, o próprio Denatran, que é órgão máximo responsável pela execução das questões de trânsito, possui estrutura aquém das necessidades exigidas para exercer o conjunto das competências educacionais estabelecidas no art. 19 dessa norma. Em que pesem as atividades implementadas, as ações de educação para o trânsito a cargo do Departamento não têm sido suficientes para causar os impactos necessários à mudança de comportamento dos usuários das vias e para promover, consequentemente, a segurança no trânsito. Cabe recomendação para que essas ações sejam reforçadas.

5.2 - Sistemas Nacionais de Informação e Estatísticas

5.2.1 - Bases de Dados

As atuais bases de dados com informações acerca da frota de veículos, condutores e multas são bastante deficientes. O Denatran detém três bases de dados: veículos automotores, Renavam; condutores habilitados de veículos, Renach; e infrações de trânsito, Renainf. Estas bases são alimentadas principalmente pelos Detran estaduais. As montadoras de veículos também registram no Renavam os chassis dos veículos que são produzidos. Apesar da inclusão inicial na base nacional, os órgãos estaduais nem sempre remetem informações sobre as atualizações verificadas. Este fato faz com que as bases nacionais fiquem, via de regra, defasadas em relação às estaduais e, também, à realidade.

Essas bases de dados começaram a ser alimentadas no início da década de 80, utilizando os softwares Natural e Adabas para manutenção, nos computadores do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro. Atualmente, o Renavam conta com cerca de 40 milhões de veículos registrados, entretanto o Denatran estima que somente 30 milhões estejam em circulação. É importante salientar que a base Renavam é restrita aos veículos emplacados com as placas atuais (cinzas) de três letras e quatro números. Os veículos com placas antigas (amarelas) de duas letras e quatro números somente estão registrados nas bases de dados dos Detran estaduais. Apesar de o prazo para troca das placas já ter encerrado há alguns anos, é do conhecimento do Denatran que ainda existem milhares de veículos em circulação com placas amarelas, apesar da irregularidade da situação. Além destes, uma outra quantidade, estimada em alguns milhões de veículos, apesar de estarem fora de circulação, não tiveram seus registros baixados e continuam constando da base Renavam como veículos em atividade.

O Renach também dispõe de cerca de 40 milhões de condutores registrados. Destes, milhares ou até milhões, também, poderão já ter falecido e não tiveram seus registros baixados, pela falta de remessa das novas informações pelos Detran, para atualização da base nacional.

A base Renainf está, ainda, em fase de implementação e conta com os dados de somente nove estados: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná e Pernambuco. São informações relativas a multas de cerca de 12 milhões de veículos, o que corresponde a 30% da frota nacional. Nesse sistema constam registros de cerca de 1,2 milhão de multas por ano com valor total estimado em R$ 120 milhões.

Além disso, cada Detran estadual detém uma base com as informações de suas respectivas frotas, condutores e multas, e utiliza sistema próprio para sua manutenção. Esses sistemas estaduais utilizam as mais variadas tecnologias e são operados e/ou mantidos por empresas públicas estaduais de processamento de dados ou empresas privadas.

5.2.2 - Integração

A situação atual das bases de dados e a dificuldade de obtenção de informações atualizadas trazem enormes dificuldades ao DPRF para cobrança das multas autuadas por seus agentes. A maior dificuldade se refere à localização (endereço) do infrator ou do proprietário do veículo autuado. Mesmo quando são obtidos os dados e é efetivada a cobrança, em boa parte dos casos, o pagamento não é realizado e o DPRF

não dispõe de meios para obrigar o responsável a efetuá-lo. Somente a existência de convênio entre o DPRF e o Detran estadual, com custos para o órgão federal, torna obrigatório o pagamento da multa para a renovação anual do emplacamento do veículo. Segundo informações do DPRF apenas 30% das multas são efetivamente cobradas.

Outra dificuldade existente é o fato das bases de dados não estarem disponíveis no regime 24 horas por dia, 7 dias por semana. No período noturno, o sistema entra em manutenção, somente voltando a ficar disponível para uso pela manhã do dia seguinte. Tal fato traz diversos transtornos ao trabalho da polícia que é contínuo, como a falta de acesso para consultas a informações de veículos e condutores.

5.2.3 - Confiabilidade dos dados

Para verificar a confiabilidade das bases de dados, foi solicitado ao Denatran a extração dos registros relativos aos veículos e condutores do Distrito Federal das bases Renavam e Renach. Os mesmos dados foram solicitados ao Detran do Distrito Federal para comparação. As bases foram extraídas em 16 de junho de 2005 e foram realizadas diversas verificações utilizando-se o software ACL para análise de dados.

A base de dados extraída do Renavam contém 801.026 registros, enquanto a do Detran-DF 933.667. Foi verificado que 8.096 veículos (1%) estão na base nacional e não constam da base do DF; provavelmente, estão fora de circulação, foram baixados do cadastro do DF, mas tal fato não foi comunicado ao Denatran. Por outro, 140.709 veículos (15%) estão na base do DF e não na nacional. Destes, 138.181 ainda estão registrados com placas amarelas (duas letras e quatro números).

Verificou-se, ainda, que havia, na base nacional, 4 veículos distintos com placas e número de chassis diferentes e o mesmo código de Renavam. Na base do DF foram encontrados 6 veículos sem informação da placa[27]. Foram encontrados, também, dois registros diferentes com dados iguais, exceto pelo número de chassis, que diferia em apenas um dígito, ou seja, devido a um erro de digitação e a uma falha na crítica do sistema, um mesmo veículo estava representado por dois registros.

A base de dados extraída do Renach contém 989.205 registros e a do DF dispõe de 893.368. As análises indicaram que 101.897 condutores (10,3%) estão somente na base nacional, por se tratar, provavelmente, de pessoas que já faleceram, o que não foi comunicado ao Denatran, mas foi registrado na base do DF. Por outro lado, 6.060 condutores (0,07 %) se encontram somente registrados na base do Detran-DF.

Na base nacional, 4.366 (0,44%) dos registros não contém o CPF dos condutores e existem 2.430 (0,24%) registros com CPF duplicados. Desses últimos, 2.410 se referem a 1.205 casais, cuja esposa ainda se utiliza do CPF do marido, conforme era permitido pela antiga regulamentação da Receita Federal para mulheres que trabalhavam somente no lar. Dos outros 20 casos, correspondem a uma pessoa que está registrada duas vezes e a 18 condutores registrados com CPF's não existentes[28]. Há, ainda, na base nacional, 45 casos de registros duplicados que se referem a pessoas com mesmo Nome, CPF, Data de Nascimento e Nome da Mãe dentre 51.922 casos de homônimos.

Verificou-se que 8.492 condutores tinham mais de 75 anos de idade, sendo que 142 possuíam mais de 90 anos, e que 3.700 condutores (0,37%) com mais de 75 anos, tinham a data de validade da carteira de motorista registrada vencida (data menor que 1/4/2005). Estas constatações, em específico, podem em parte corresponder a realidade, mas também indicam a presença de inconsistências e uma provável desatualização da base nacional.

Na base do Detran-DF, verificou-se a ocorrência de 280 registros (0,03%) de condutores duplicados, com o mesmo Nome, Data de Nascimento, Nome do Pai e Nome da Mãe. Existia um caso de um único condutor com 3 registros diferentes por ter 3 números de Renach diferentes. Na base pesquisada, 176.035 condutores (19,7%) estavam com a data de validade de sua carteira de motorista registrada vencida (data menor que 1/4/2005) ou em branco. Verificou-se, ainda, que 8.335 condutores tinham mais de 75 anos.

De uma forma geral, pode-se firmar que, além de inconsistências verificadas em casos isolados, que são pouco relevantes no aspecto estatístico, constatou-se que, de fato, as bases apresentam discrepâncias que comprometem a confiabilidade destes sistemas. Na comparação entre o sistema do DF e os nacionais,

[27] O campo das placas encontra-se preenchido com o texto "ERRO99", onde "99" é um número diferente.

[28] Os campos estão preenchidos com "000.000.001-91" (4 casos), "111.111.111-11" (6 casos, sendo 2 com nome de "TESTE"), "999.999.991-31" (2 casos) e "999.999.999-99" (4 casos).

a incompatibilidade detectada foi de 10% a 15%, o que comprova a necessidade de aprimoramento na interface desses sistemas.

5.2.4 - Estatísticas Nacionais de Trânsito

A coleta de dados para formação da estatísticas geralmente é feita pelos Detran por meio da compilação de dados dos Boletins de Ocorrência (BO), produzidos pelas polícias militares, órgãos de trânsito municipais e polícia rodoviária. Porém, atualmente não há padronização na forma de registrar as ocorrências de trânsito e de coletar os dados, o que provoca a inexatidão das informações disponibilizadas ao Denatran, tanto quantitativamente, pelo não registro de ocorrências, quanto qualitativamente, pelo preenchimento incompleto dos boletins e desconhecimento da classificação dos acidentes, entre outros fatores.

Através do Sistema Nacional de Trânsito – Sinet, o Denatran vem buscando organizar a estatística brasileira sobre as ocorrências de trânsito, tornar confiável a consolidação das informações, bem como estabelecer padrões de coleta, divulgação e avaliação dos dados. Porém, na prática a implantação do sistema tem obtido pouco sucesso, principalmente pela resistência das fontes de informação em uniformizar conceitos, métodos e a análise dos dados estatísticos. Esta falta de organização é também agravada pelo fato de o Departamento não conseguir, por suas limitações de estrutura e pessoal, atuar com efetividade na coordenação do próprio SNT.

Pelas deficiências, hoje o Denatran não tem os dados reais sobre os acidentes no país e as estatísticas oficiais disponibilizadas indicam números subestimados. No ano de 2002, por exemplo, o Anuário Estatístico de Acidentes de Trânsito, disponibilizado pelo departamento, divulgou 18.877 vítimas fatais, enquanto a Secretaria de Vigilância em Saúde/MS contabilizou 32.730 mortos. Apesar de utilizarem metodologias distintas, a divergência é de mais de 50%. O último anuário disponível foi produzido em 2002 e, para os anos de 2003 e 2004, os dados coletados pelas fontes primárias estavam tão incompletos e inconsistentes que o departamento optou pela não publicação do anuário até que as deficiências fossem sanadas.

O Sinet poderia apoiar o planejamento das ações para segurança de trânsito, fornecer dados para a definição de prioridades e para a avaliação da eficácia das ações governamentais. Sem estar implantado e sem um padrão metodológico estabelecido, também ficam prejudicadas a possibilidade de criar indicadores de desempenho para os projetos de educação, fiscalização, engenharia e policiamento e a verificação de resultados na redução da acidentalidade e das mortes no trânsito.

O Departamento atualmente tenta desenvolver o W-Sinet (Web-Sinet), que prevê a alimentação on-line dos bancos de dados estatísticos por parte dos vários integrantes do SNT. A nova arquitetura prevê ligação do Sinet com os dados do Renavan, Renach, Renainf e do Ministério da Saúde, visando à comparação da informação para aumentar sua confiabilidade.

5.2.5 - Novos Projetos

Para solucionar as deficiências existentes nas bases de dados atuais, o Denatran solicitou ao Serpro a elaboração de quatro projetos: Saneamento de Cadastros de Veículos – Sanev; Sistema Nacional de Trânsito – Sintran; Datawarehouse Trânsito – DWT; e Utilização do Ambiente de Pagamento – AP.

O Sanev consiste basicamente de processo de depuração das inconsistências existentes na base Renavam e nas bases estaduais de veículos. A partir do cruzamento e verificação dos dados existentes em todas as bases de veículos, as inconsistências serão corrigidas paulatinamente. Esse processo será feito por ciclos repetitivos até a obtenção de bases de dados integras e consistentes. Embora o prazo previsto seja de cerca de 5 anos, uma melhora expressiva da qualidade dos dados já deverá ser percebida ao final das primeiras etapas.

Com o objetivo de se “atender, por meio de sistema único, a todas as necessidades operacionais, de informação e de controles do segmento de trânsito do País” será desenvolvido o Sistema Sintran. A proposta é de que o sistema seja composto de 7 módulos: Emissão de Certificado de Licenciamento Anual e Certificado de Registro de Veículos; Detran Virtual; Emissão da Carteira Nacional de Habilitação; Pré-Cadastro e Emplacamento de Veículos; Controle de Multas; Pagamento de Contas e Novo Renainf. O plano é a implementação de forma gradual e integrada dos novos módulos em substituição às funcionalidades dos diversos sistemas existentes, de forma a não provocar descontinuidade de nenhum serviço atual. O novo sistema deverá contar com infra-estrutura operacional robusta para garantir segurança e disponibilidade. Está prevista, também, a utilização de plataforma baixa (gráfica), com acesso integral via Internet. Segundo informações fornecidas pelo Serpro, o primeiro módulo poderá entrar em operação 7 meses após a aprovação do projeto. A implementação completa do projeto depende,

basicamente, do desenvolvimento dos módulos pelo Serpro e da adesão dos Detran estaduais, o que deverá ocorrer em prazo de 3 a 5 anos.

O projeto DWT tem por objetivo dotar os órgãos públicos responsáveis pelo trânsito de um "instrumento on-line para a análise e obtenção de informações combinadas, analíticas, consolidadas e integradas sobre veículos, infrações, Carteiras Nacionais de Habilitação e pessoas". Esse projeto, que utiliza ferramentas de *datawarehouse*, é fundamental para a geração de estatísticas confiáveis acerca de veículos, condutores e infrações de trânsito. A construção desse sistema será importante e útil a diversos órgãos públicos, além dos responsáveis pelo gerenciamento do trânsito, tais como: Polícia Federal, Ministério Público, todas as instâncias de Polícia, Receita Federal, Procuradoria da Fazenda Nacional e o próprio Tribunal, que poderá consultar as informações para instrução de processos, em especial os de tomada de contas especiais.

Por fim, com o fito de facilitar e "realizar, para órgãos de trânsito, serviços de pagamentos de contas, de modo eletrônico, atuando como intermediário entre as aplicações de negócio e as instituições financeiras", foi proposto o Ambiente de Pagamento, ou AP.

De todo o verificado, é importante recomendar ao Denatran que faça as gestões necessárias à implantação dos projetos Sanev, Sintran, DWT e AP, bem como que crie Comitê ou Câmara de Tecnologia da Informação com a participação de representantes do Departamento, dos Detran e do Serpro, para a discussão e apresentação das soluções em conjunto de TI, a fim de resolver as deficiências dos sistemas de informação do SNT.

6. ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO

O Contran é um colegiado eminentemente normatizador e supervisor do Sistema Nacional de Trânsito. O Conselho, bem como as Câmaras Temáticas que o integram, não possui estrutura administrativa, e a responsabilidade por seu suporte técnico, jurídico, administrativo e financeiro fica a cargo do Denatran, por força do art. 19, inc. XXIX, do CTB.

O Contran administra a aplicação do DPVAT, que foi disciplinada pela Resolução Contran 143/2003. A resolução estabelece que os recursos serão repassados para os ministérios relacionados no art. 78 do CTB, após a apresentação de projetos visando a redução ou a prevenção de acidentes de trânsito. Tais projetos têm a execução acompanhada pelo Denatran e a prestação de contas final apenas aprovada pelo Contran.

Quanto ao funcionamento do Conselho, constatou-se que durante todo o ano de 2002 as Câmaras Temáticas não funcionaram. Até o início de 2003, as atividades do Conselho e das Câmaras Temáticas estavam praticamente paralisadas, e foram reativadas recentemente, quando se voltou a nomear, como presidente, o diretor do Denatran e, como membros, representantes dos ministérios[29]. Até então, a presidência do conselho vinha sendo ocupada por ministros de estado, o que não conferia o caráter técnico necessário ao andamento das decisões e disponibilidade para a realização dos encontros e reuniões.

Com a paralisação ocorrida nesse sistema, a normatização das questões de trânsito e as regulamentações necessárias ao CTB foram prejudicadas. Dessa maneira, apesar de implantado há quase oito anos, o Código ainda não está integralmente regulamentado. Tal fato gera, entre outros problemas, impedimentos para o Denatran executar as ações previstas em artigos ainda pendentes de normas complementares.

A conclusão da regulamentação do CTB era meta prevista para dezembro de 2004, o que não ocorreu. Enquanto o antigo Código Nacional de Trânsito foi regulamentado por decreto, o novo Código prevê que as regulamentações necessárias devem ocorrer por resoluções do Contran. Nos últimos dois anos e meio, o conselho procurou regulamentar os assuntos que abrangiam o maior numero de órgãos de trânsito ou que eram mais relevantes para a sociedade. As propostas de regulamentações, formuladas pelo corpo técnico do Denatran, devem ser apreciadas pelas Câmaras Temáticas e julgadas pelo Contran.

Entretanto, ante a falta de especialistas e de quadro funcional do Denatran, as próprias câmaras têm de fazer os estudos, análises e concepção dos temas a serem regulamentados, o que retarda o processo. Na média, o Contran tem-se reunido uma vez por mês, ritmo imposto pela própria falta de minutas de resolução para serem analisadas.

Assim, atuação mais ágil do conselho têm sido dificultada pela própria falta de estrutura do Denatran para coordenar os estudos necessários e produzir as minutas dos documentos a serem

[29] O que foi feito pela Portaria MC 207, de 26/05/2004.

examinados e julgados. A existência de conflitos internos entre os componentes do SNT também afeta o andamento dos trabalhos. De fato, as atuações complementares propiciam o surgimento de pontos de vista distintos sobre determinadas ações e regulamentações. Não obstante ainda não haja perfeita integração entre os órgãos e entidades componentes do SNT, para a regulamentação das questões de trânsito, segundo os gestores, estas não tem sido relevantes a ponto de prejudicar o fluxo dos trabalhos do Conselho.

7. MANUTENÇÃO DA SINALIZAÇÃO RODOVIÁRIA FEDERAL

No âmbito do Dnit, cabe à Coordenação de Segurança, ligada à Coordenação Geral de Operações Rodoviárias, dotar a malha rodoviária federal de sinalização horizontal, vertical e dispositivos de segurança para a correta operacionalidade da via.

A extensão atual da malha rodoviária federal de competência do Dnit é de aproximadamente 57.933 km. Consoante dados do Departamento, cerca de 30% da sinalização horizontal e vertical do país apresenta condição precária, 50% tem estado crítico e 20% está em bom estado. A Pesquisa Rodoviária 2004, divulgada pela Confederação Nacional do Transporte – CNT[30], indicou que 65,4% das rodovias estão com sinalização inadequada (48,7 mil km).

São as unidades de Infra-Estrutura Terrestre – Unit's que preparam os planos de trabalho para atender às necessidades de manutenção dos serviços de sinalização. Constatou-se que, em Santa Catarina, por exemplo, onde há boa relação política entre a polícia e unidade regional do Dnit, os responsáveis esforçam-se para atender as demandas detectadas pela polícia.

Já em Minas Gerais, ocorre o contrário. Dada a precariedade existente na rodovias do estado, a delegacia de Sete Lagoas, por exemplo, fez levantamento detalhado das condições precárias de sinalização das BR's 040 e 135, quase um ano depois, novamente reiterou as solicitações para colocação de placas de regulamentação de velocidade, principalmente nos trechos da BR 040, mas as deficiências ainda persistiam na data da execução da auditoria. Na BR 381, o trecho entre os kms 375-377, na entrada de Belo Horizonte, historicamente tem altos índices de acidentes por colisão traseira em função, principalmente, da falta de placa para que os caminhões mantenham-se na pista da direta, há tempos solicitada pela Delegacia de Betin.

Nesse sentido, cabe recomendar ao Dnit que oriente as unidades de infra-estrutura terrestre regionais que, na medida do possível, incluam nos planos de trabalho para execução dos serviços de manutenção da sinalização da malha rodoviária federal, as deficiências e necessidades de sinalização detectadas e notificadas pela Polícia Rodoviária Federal.

A falta de entrosamento torna-se mais prejudicial em vista do disposto no art. 5º da Resolução Contran 146/2003. Esse dispositivo fixou que a fiscalização de velocidade só pode ocorrer em vias com sinalização de regulamentação da velocidade máxima permitida. Assim, Polícia Rodoviária Federal não pode aplicar multas em trechos não sinalizados, o que inclui as vias rurais mais isoladas, onde não dificilmente há sinalização.

Até junho deste ano, o controle da sinalização rodoviária a cargo do Dnit era feito por meio de 51 contratos de manutenção gerenciados pelas Unit's. Esses contratos expiraram e a concorrência pública para execução dos serviços de manutenção da sinalização horizontal, vertical, suspensa e de dispositivos de segurança na malha rodoviária federal, para os próximos dois anos, está ainda em fase de elaboração. Logo, pelo menos nos próximos 6 meses, prazo que o Departamento estima concluir o certame, caso não haja recursos, a sinalização rodoviária do país estará sem manutenção periódica.

Ao longo dos últimos cinco anos, a extensão da malha rodoviária federal prevista para receber obras sinalização tem sido significativamente inferior à extensão efetivamente sinalizada, o que indica a falta de prioridade governamental nesta área:

Exercício	Sinalização Prevista	Sinalização Realizada	Percentual Sinalização realizada/prevista
2000	28.048 Km	8.850 Km	32%
2001	27.999 Km	9.900 Km	35%
2002	28.707 Km	12.553 Km	44%
2003	28.870 Km	14.776 Km	51%

[30] http://www.cnt.org.br

2004	28.966 Km	4.276 Km	15%
2005	28.966 Km	2.379 Km	8%

Fonte: Dnit/Coordenação de Sinalização

Segundo informações do próprio Dnit a ausência e o mau estado da sinalização viária têm aumentado consideravelmente os riscos de acidentes nas rodovias. Até em decorrência destes, o Ministério Público tem intervindo para exigir determinadas obras de sinalização. A coordenação também tem sido demandada por pleitos de políticos, mobilizados pela população, em função da existência de determinadas vias ou trechos com sinalização em situação lastimável.

Não obstante, há insuficiência de recursos orçamentários. À área de sinalização do Dnit tem recebido orçamentos bem inferiores aos solicitados. Além disso, para o período de 2000 a 2005, foram previstos investimentos de R$ 213.842.601,00. Destes, foram executados apenas R$ 131.804.731,00, permanecendo contingenciados R$ 73.234.543,00, conforme quadro abaixo.

Para 2005, o orçamento para a área na LOA foi inicialmente de apenas R$ 6.000.000,00, posteriormente suplementado por crédito adicional atingindo R$ 14.750.000,00, o que, ainda assim, não chega a 50% da média concedida nos anos anteriores:

Exercício	LOA+Crédito Adicional	Executado	Contingenciado	Percentual Contingenciado/ (LOA + Créd. Adic.)
2000	65.775.000,00	22.125.000,00	43.650.000,00	66,36%
2001	28.800.000,00	24.724.279,00	4.075.721,00	14,15%
2002	34.800.000,00	31.383.392,00	3.416.658,00	9,81%
2003	36.940.001,00	36.939.144,00	857,00	0,00
2004	32.777.600,00	10.686.293,00	22.091.307,00	67,39%
2005 (até junho)	14.750.000,00	5.946.673,00	0,00	0,00%

Fonte: Dnit/Coordenação de Sinalização

Ainda foi informada pelo gestor a ausência de recebimento dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide para obras de sinalização. A aplicação irregular dos recursos da Cide, descaracterizando a sua natureza de contribuição, foi tratada no TC 013.023/2004, apreciado pelo Acórdão 1857/2005 – Plenário. Assim, visto que o assunto já foi devidamente abordado, não são necessárias novas análises sobre a aplicação da Cide nesse trabalho.

8. REGISTRO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES DE CARGAS

O transporte rodoviário de carga por conta de terceiros e mediante remuneração exige prévia inscrição do transportador no Registro Nacional de Transportadores de Cargas – RNTRC. O registro foi instituído pela Resolução ANTT 437/04, e estavam inscritos, até maio/2005, 509 mil transportadores rodoviários autônomos, 90 mil empresas de transporte rodoviário de cargas e pouco mais de 400 cooperativas de transporte de cargas, o que totaliza 1.234 mil transportadores. Estima-se, ainda, o número de não inscritos em cerca de 60 mil.

O registro das empresas e dos caminhoneiros autônomos tem por objetivo identificar os operadores que atuam no mercado do transporte rodoviário de cargas no Brasil, com dados sobre pessoas físicas e jurídicas, quantidades, portes e distribuição espacial, podendo ainda incluir informações básicas para finalidades estatísticas. O "Certificado de Registro Nacional de Transportador Rodoviário de Carga – CRNTRC", emitido pela própria ANTT, que comprova a inscrição no registro, tem caráter obrigatório e é fiscalizado pela Polícia Rodoviária Federal nas rodovias federais e pelos fiscais da agência nas rodovias concedidas.

Na prática, a atuação da agência na manutenção do RNTRC tem pouco vínculo com o trabalho fiscalizatório e policial do DPRF, que se limita, basicamente, a verificar a existência ou não do registro. Algumas das delegacias e postos policiais visitados reclamaram não terem recebido talonários suficientes para a aplicação das multas pela ainda ausência do registro, uma vez que findou o período da fiscalização educativa.

Quanto à necessária interação com os sistemas do Denatran, solicitada desde janeiro de 2003, até o mês de agosto a agência não havia obtido acesso às base do Renavam, para a verificação da fidedignidade dos dados declarados pelos transportadores, e do Renach, para a operacionalização da cobrança das multas aplicadas das rodovias desestatizadas. A demora, segundo o Denatran, decorre da própria morosidade do Serpro, que gerencia os sistemas, em adaptar as rotinas para atender as necessidades específicas da ANTT.

Sobre este assunto cabe determinação ao Denatran para que ultime providências de disponibilizar à ANTT o acesso necessário às bases de dados do Denatran.

9. CONFLITO DE COMPETÊNCIAS DNIT E DPRF

O DPRF fez parte da estrutura do DNER até 1991, quando foi desmembrado e integrado ao Ministério da Justiça. Desde então, surgiu conflito de competências na atuação das duas entidades, o qual se potencializou com a edição do CTB, em 1997. Tal situação vem obstando a cooperação entre as duas entidades, principalmente na fiscalização da pesagem e do controle de velocidade.

As divergências derivam principalmente da redação dos artigos 20 e 21 do CTB, que tratam das competências da Polícia Rodoviária Federal e do órgão executivo rodoviário da União, respectivamente. De um lado, a PRF considera que a competência genérica para aplicar e arrecadar multas por infrações de trânsito, a ela atribuída pelo inc. III do art. 20 do CTB, é suficiente para justificar o emprego de equipamentos eletrônicos de fiscalização nas rodovias. De outro, o Dnit entende, pelo disposto no inc. III do art. 21 do CTB, que é sua competência exclusiva implantar, manter e operar os dispositivos e equipamentos de controle viário, entre os quais se inclui balanças, radares fixos e móveis, e as chamadas "lombadas eletrônicas".

Na prática, segundo constatado na auditoria, o Dnit detém a competência expressa para o controle do excesso de carga, no entanto não a pode exercer plenamente porque carece de poder de polícia. A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, detém competência genérica para impor multa pelo tráfego de veículo com excesso de peso e para exigir do transportador o transbordo da carga excedente, mas não dispõe de equipamento para constatar a infração.

Não obstante os esforços do Dnit em buscar soluções para a fiscalização e controle de peso, ainda não há recursos para a aquisição de balanças, faltam estrutura e postos de pesagem, bem como pessoal qualificado para a operação, além do que, geralmente, o funcionamento dos postos fica restrito ao período de 8 horas diárias.

Até agosto, o Dnit havia instalado apenas 24 bases para pesagem por balanças móveis, em decorrência dos contratos Crema[31]. A maioria ainda operando de forma educativa. Além disso, em função da necessidade de evitar o desgaste da pavimentação, foi firmado compromisso com o BID para a implementação de um sistema de pesagem de veículos de carga nas rodovias federais, composto de um Plano Emergencial de Pesagem e de um Plano Diretor de Pesagem.

Fotos 1 e 2: Posto de Pesagem do Dnit e de apoio da PRF desativados.

Foto 3: Instalação de base para pesagem móvel.

O Plano Emergencial, cujo processo licitatório já foi iniciado, encontra-se em fase de revisão e tem por objetivo a implantação de 30 postos de pesagem nas principais rodovias federais. O sistema será totalmente eletrônico, o que dispensará a participação da Polícia Rodoviária Federal. Já o Plano Diretor de Pesagem ainda deverá ser atualizado, uma vez que a versão atualmente disponível foi desenvolvida na década de 70, via convênio com o Instituto Militar de Engenharia (IME).

Não obstante a inquestionável importância do auxílio de equipamentos eletrônicos na fiscalização, seria conveniente haver acordo para a atuação conjunta do Dnit e Polícia Rodoviária Federal, uma vez que, se o condutor não se submete à fiscalização, somente poderá ser autuado pela evasão. É essencial a presença de força ostensiva para coagir o infrator a submeter-se à pesagem e, se for o caso, autuá-lo também pelo excesso de peso e obrigá-lo a fazer o transbordo da carga excedente, providência necessária para eliminar uma das causas de risco de acidentes nas rodovias. Do contrário, o infrator não será autuado pelo excesso, e o veículo continuará trafegando com toda a carga, com dano para o pavimento e risco para os outros viajantes.

---

[31] Contratos terceirizados de restauração e manutenção da malha rodoviária, com duração de 5 anos.

Por meio de convênios, a Polícia Rodoviária Federal já auxiliou o Dnit, posicionando viaturas junto aos postos de pesagem. Quando o caminhoneiro não adentrava a área de pesagem obrigatória, o policial o abordava, determinando seu retorno à balança, sob pena de restar caracterizada infração de evadir-se da fiscalização, prevista no art. 209 do CTB.

O conflito de competências surgiu no momento de lavrar o auto de infração. O Dnit entende que deve autuar, porquanto tem competência específica e é o proprietário da balança, devendo a Polícia Rodoviária Federal limitar-se a multar os casos de evasão. A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, entende que deve autuar pelas duas infrações, já que tem competência genérica, realizou a abordagem e conduziu o infrator à balança.

As divergências têm gerado até ações entre os órgãos no âmbito judiciário nos estados de Minas Gerais, Santa Catarina, Pernambuco e Ceará, principalmente para disputarem a atribuição de controlar a fiscalização eletrônica de velocidade.

Na Câmara dos Deputados, tramita o Projeto de Lei 4.697/2004, para alterar o inc. III do art. 21 e o inc. III do art. 24 do CTB, atribuindo a implantação, manutenção e operação dos equipamentos de fiscalização eletrônica de peso, velocidade e trânsito, exclusivamente aos órgãos executivos rodoviários. Essa alteração retira do DPRF a possibilidade de utilizar equipamentos eletrônicos na fiscalização de trânsito, especialmente em relação aos excessos de peso e velocidade, restando-lhe apenas celebrar convênio com o Dnit, nos termos do art. 25 do CTB, para ações coordenadas.

No TCU, a carência de uma atuação conjunta e eficaz entre o Dnit e o DPRF já foi noticiada nos Acórdãos 938/2003 e 218/2004, Plenário. Em relação aos conflitos para o exercício da fiscalização dos limites de velocidade, o Acórdão 1365/2003 – Plenário encaminhou a matéria aos ministros de estado de Transportes e da Justiça para que as controvérsias entre os órgãos pudessem ser resolvidas, recomendando o acionamento dos órgãos jurídicos das respectivas pastas para fixação de entendimento comum e, se necessário, recorrendo à Advocacia-Geral da União. Apesar de a decisão acima ser datada de 17/9/2003, pelo que se pode constatar somente no início deste ano o assunto passou a ser tratado.

No âmbito do Ministério do Trabalho, a Consultoria Jurídica elaborou uma versão inicial de portaria interministerial, atribuindo ao Dnit a competência para a fiscalização de excesso de peso, com o apoio *integral* da Polícia Rodoviária Federal, e de velocidade pelos radares fixos. Essa minuta não foi aceita pela DPRF, que apresentou outra, validada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça e que atribuía ao DPRF o controle de velocidade, por todos os tipos de radar, sendo que ao Dnit caberia *intensificar* a fiscalização do excesso de peso, com o apoio operacional da polícia. Encaminhada ao Dnit, a área técnica manifestou-se contrária a ambas proposições, pois entende que as duas competências são exclusivas do Dnit. A Procuradoria-Geral Especializada do Departamento, por sua vez, emitiu parecer concluindo pela competência do Dnit para aplicar multas por excesso de peso e sugeriu a não-efetivação da referida portaria.

Consoante o exposto, apesar do esforço, não houve entendimento para permitir uma fiscalização efetiva de cargas e de velocidade, sendo que a concretização da norma esbarra na interpretação particular que cada ente faz das competências expressas no CTB.

Considerando a dimensão da malha rodoviária, da frota em circulação e do número de acidentes nas rodovias, é difícil aceitar que os dois órgãos não possam compartilhar a fiscalização, com o oferecimento de serviços de segurança aos cidadãos que, com o pagamento de impostos, custeiam as duas instituições. Não obstante a redação imprecisa do CTB ao regular a matéria, o fato é que a manutenção das controvérsias em nada ajuda a segurança no trânsito, tampouco a do cidadão.

Nesse sentido, cabe fixar prazo para que os ministérios envolvidos busquem dirimir as controvérsias e estabeleçam acordo que definitivamente resolva essa questão. Adicionalmente, é importante que, caso não seja alcançado o entendimento, o problema seja levado à apreciação do Contran. De fato, nos termos do art. 12 do CTB:

'Art. 12. Compete ao Contran:

II - coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades;

(...)

XIII - avocar, para análise e soluções, processos sobre conflitos de competência ou circunscrição, ou, quando necessário, unificar as decisões administrativas;

(...)

XIV - dirimir conflitos sobre circunscrição e competência de trânsito no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.'

Dessa forma, é necessário recomendar ao Contran que acompanhe a questão, e caso não alcançado o acordo, adote as providências de sua responsabilidade para resolver o conflito de entendimentos, nos termos do art. 12 do CTB.

10. CONCLUSÃO

Os trabalhos tiveram por objetivo examinar a atuação do Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF no patrulhamento das rodovias federais e na fiscalização do transporte com excesso de carga, do excesso de velocidade e dos condutores alcoolizados. Objetivaram, ainda, examinar a atuação do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran na promoção da segurança no trânsito e, de forma complementar, foi tratada a questão de sinalização de trânsito a cargo do Dnit.

Esta auditoria permitiu evidenciar que, embora o art. 1º, § 2º, da Lei 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro defina que o trânsito em condições seguras seja um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, na esfera federal, os entes que compõem o sistema não têm promovido eficientemente segurança nas vias, nem educação para o trânsito.

No âmbito das rodovias federais, embora o Código preveja punições severas para infratores, como multas de valores elevados e a possibilidade de perda da habilitação, a fiscalização e a repressão das infrações pelo DPRF tem se mostrado aquém das demandas.

De um lado, o Departamento carece de melhor estrutura física, viaturas e equipamentos adequados, para darem suporte a sua missão, e as verbas orçamentárias tem sido insuficientes para a modernização e o aparelhamento operacional. Do outro lado, a instituição não tem otimizado parte dos recursos existentes, principalmente no tocante à utilização do efetivo policial. A escala de trabalho institucionalizada não é a mais adequada para o desempenho da função de patrulhar e fiscalizar as rodovias. Além disso, a inexistência de um quadro administrativo torna necessário que policiais, admitidos e treinados para atividades operacionais, sejam desviados para o exercício de funções administrativas, o que limita ainda mais a força de trabalho efetivamente disponível para ações de fiscalização e patrulhamento.

No campo operacional, a ausência de uma rotina de trabalho específica favorece a pouca presença ostensiva nas rodovias, com a acomodação dos policiais no interior dos postos, e a falta de fiscalização rotineira, intensa e constante limita a eficácia operacional do Departamento. Adicionalmente, esse padrão operacional não coíbe o cometimento de infrações, já que, para os infratores, as chances de autuação são reduzidas.

Como boa prática, foi constatada a concepção do Cartão-Programa, que estabelece as missões de trabalho diárias. Posteriormente, a implantação do Manual de Rotina deverá regulamentar as atribuições e fixar rotinas de trabalho nos postos. Essas duas práticas, em conjunto, devem mobilizar pró-ativamente o efetivo e, além disso, poderão possibilitar a avaliação periódica do desempenho operacional dos policiais, dos postos e das delegacias, prática que não existe atualmente. Afora as dificuldades organizacionais, a ação fiscalizatória é também prejudicada por deficiências no arcabouço normativo, sobretudo no controle da embriaguez, em que o teste para detectar a alcoolização não é obrigatório, e no controle dos excessos de velocidade e de cargas, em que há conflito de competências entre o DPRF e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.

A atuação do Denatran também apresenta oportunidades de melhoria. A Lei 9.503/97, nos incisos I à XXIX do art. 19, deu ao Departamento inúmeras atribuições legais, todavia, não lhe foi disponibilizada estrutura administrativa e operacional para o efetivo cumprimento dessas disposições. Na prática, o Denatran pouco tem conseguido no que concerne à coordenação dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito – SNT.

As receitas vinculadas do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – Funset e do Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de via Terrestre – DPVAT que, por lei, deveriam ser disponibilizadas ao Denatran, para aplicação no desenvolvimento de assuntos normativos de trânsito e produção de projetos e atividades de segurança e educação, têm sido sistematicamente contingenciadas e retidas pelo Executivo, em prejuízo às necessidades de segurança dos usuários das estradas e rodovias. Assim, o Denatran praticamente não tem capacidade para desenvolver e implantar programas permanentes de segurança e o incentivo à municipalização do trânsito tem sido sua principal atividade. Mesmo as campanhas nacionais de informação ao público são esporádicas e de curto prazo, o que acaba comprometendo o seu impacto.

Quanto a organização da estatística geral de trânsito, contatou-se que os sistemas Renavam, Renach e Renainf, basilares para conhecimento da frota, condutores e infrações, apresentam falhas e inconsistências que comprometem a sua confiabilidade e se mostram incompatíveis com as atuais demandas do Sistema Nacional de Trânsito. A falta de organização e de interconexão entre os sistemas compromete a coleta das informações estatísticas nacionais de trânsito e resulta em indicadores falhos.

Com relação à área de sinalização do Dnit, o trabalho detectou que as ações para dotar as rodovias da sinalização de operação e segurança de trânsito têm sido sistematicamente relegadas, o que está relacionado ao decréscimo de investimentos orçamentários nesta área. A deficiência, além de contribuir diretamente para a ocorrência dos acidentes rodoviários, prejudica a fiscalização do DPRF naqueles trechos em que a sinalização é precária.

De modo geral, o DPRF e o Denatran têm se limitado a uma atuação imediatista, que administra as demandas mais urgentes, sem planejamento consistente para projetos de médio e de longo prazo. Os aspectos constatados mais preocupantes estão ligados à falta de programas em segurança e educação, à deficiência dos sistemas de informação e de estatísticas, à pouca presença da Polícia Rodoviária Federal nas áreas sob sua fiscalização e a existência de conflitos corporativos que dificultam a atuação em regime de cooperação.

As limitações apontadas neste trabalho que estão diretamente relacionadas a fatores inerentes às próprias administrações podem ser mitigadas com soluções internas e, para essa finalidade, estão sendo propostas determinações e recomendações aos órgãos envolvidos.

A questão envolvendo conflito de entendimentos entre o DPRF e o Dnit precisa ser superada, com a avocação do problema por parte do Contran, se necessário. Não é razoável que perdurem indefinições que podem comprometer a eficiência da fiscalização. A segurança nas rodovias é dever do Estado e direito dos cidadãos que a custeiam. A esses cidadãos não interessa a discussão de quem é competente para cada função, mas apenas que as instituições cumpram com seu dever de oferecer segurança ao longo das estradas e rodovias.

Finalmente, é importante destacar a constatação sobre os freqüentes contingenciamentos e a retenção das receitas vinculadas do Funset, do DPVAT e das multas de trânsito aplicadas pela Polícia Rodoviária Federal. Esse procedimento gera saldos acumulados e não aplicados em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, conforme determinado pelo art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

Os efeitos dessa retenção impactam diretamente na capacidade operacional de todo o SNT, e, em particular, nas ações de fiscalização do DPRF, de sinalização do Dnit e de educação do Denatran. Por essa razão, propõe-se encaminhar, para conhecimento, cópia deste relatório aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal."

É o relatório.

VOTO

O trabalho que ora submeto à apreciação dos meus ilustres pares cuida de aspectos relacionados a um fenômeno mundial – o qual infortunadamente é também observado no país. Destrói famílias; provoca número maior de mortes que as guerras e a violência urbana em todo o mundo; e acarreta custos anuais estimados em R$ 5,3 bilhões apenas nas urbes brasileiras, a teor de estudos desenvolvidos pelo IPEA. Cuida de fatores concernentes à violência no trânsito.

Trata-se da execução de auditoria operacional realizada junto ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, ao Conselho Nacional de Trânsito e ao Departamento Nacional de Trânsito, todos vinculados ao Ministério da Justiça, além do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes e da Agência Nacional de Transportes Terrestres, vinculados ao Ministério dos Transportes, com foco centrado nos programas atinentes à segurança no trânsito, na fiscalização e patrulhamento das rodovias federais e na repressão ao transporte com excesso de carga.

Inicialmente gostaria de consignar os encômios à equipe responsável – constituída pelos ACEs Ângela Brusamarello, Carla Ribeiro de Motta, Éric Bragança da Silva e Gerson Tadeu de Oliveira – ante a excelência do trabalho apresentado, o qual demonstra, mais uma vez, a elevada capacidade profissional do quadro técnico desta Casa.

Os trabalhos foram desenvolvidos em cumprimento ao Acórdão 1.365/2003-Plenário, decorrente do voto brilhantemente conduzido pelo Ministro Marcos Vinicios Vilaça, o qual tinha por escopo avaliar o desempenho governamental no setor de estradas de rodagem.

O foco de atenção foi direcionado para obter respostas às seguintes questões de auditoria:

a) Os recursos humanos, materiais e financeiros são compatíveis com a missão institucional de cada ente federal do Sistema Nacional de Trânsito no que tange a promover a segurança no trânsito?

b) As ações de fiscalização do DPRF, da ANTT e de sinalização do DNIT têm contribuído para a promoção da segurança aos usuários das rodovias federais?

c) O DENATRAN e o CONTRAN têm desenvolvido e implantado programas permanentes relacionados ao tema Segurança no Trânsito?

d) A atual forma de organização da estatística geral de trânsito cumpre a função de fornecer números de ocorrências confiáveis? e

e) Os sistemas Renavam, Renach e Renainf fornecem dados fidedignos sobre veículos, condutores e infrações no trânsito?

Decorrente disso, o primeiro ponto abordado no relatório diz respeito à questão do financiamento dos programas afetos à segurança no trânsito.

Observou-se no âmbito do Departamento de Polícia Rodoviária Federal uma excessiva dependência dos recursos provenientes de multas para o financiamento das despesas correntes e de investimentos nos últimos cinco anos.

A destinação dada aos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET durante os exercícios de 2000 a 2005, os quais deveriam custear as despesas do DENATRAN no que pertine à operacionalização de ações com vistas à segurança e educação de trânsito, foi também objeto de verificação. Além de custear parte das despesas administrativas do mencionado Departamento, estão sendo utilizados em sua quase totalidade na manutenção dos sistemas RENAVAM, RENACH e RENAINF, havendo um contingenciamento da ordem de 30,5%. Os controles de arrecadação do citado fundo mostraram-se deficientes.

Também foi evidenciado que a aplicação do percentual de 10% do prêmio do DPVAT no desenvolvimento de programas de prevenção de acidentes, em oposição ao que prescreve o art. 78, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro, não vem sendo realizada em sua totalidade. No período em exame apenas 25,6% foram aplicados nos programas de que trata o aludido dispositivo legal; 67,38% foram contingenciados. Nos exercícios de 2003 e 2004 foram liberados tão somente 6,8% e 5,1% em relação à arrecadação, respectivamente.

No que toca aos recursos humanos do DPRF a auditoria demonstrou que no período de 1995 a 2004 a frota nacional e a malha rodoviária cresceram, respectivamente, em 54,9% e 68,2%, enquanto o efetivo policial decresceu em 11,3%. No exercício de 2005, com a realização de concursos públicos, o efetivo retornou aos praticamente ao quantitativo observado em 1995, contando hoje com 8.551 homens.

Agrava o quadro relatado, o fato de 17% do efetivo estar exercendo atividades administrativas e o regime de revezamento de quatro turnos adotado. Ponderando, ainda, que os policiais gozam férias anuais além de outros afastamentos, a equipe concluiu que somente 1.504 policiais estão em atividade a cada turno de trabalho, patrulhando toda a malha rodoviária do território nacional.

Já no âmbito do Departamento Nacional de Trânsito, a equipe verificou a inexistência de quadro técnico adequado às suas funções. De um total de 85 servidores, 58 são terceirizados, quase 70% do quadro, e 15 são cedidos de outros órgãos. Uma situação deveras comprometedora ao cumprimento das mais de 29 atribuições estipuladas ao órgão pelo art. 19 do Código de Trânsito.

Da verificação das instalações de delegacias e postos policiais, anotou-se a existência de 50 postos desativados, a ausência de local condizente e seguro para depósito dos veículos apreendidos, localização inadequada de alguns postos e parca iluminação em outros, dentre outros pontos. No que tange às viaturas, a compatibilidade das mesmas às condições locais e a sua deficiente manutenção são apontados como os principais problemas.

Posteriormente a isso, os trabalhos voltaram seu foco para a atuação de fato dos órgãos envolvidos na problemática da segurança no transito.

O excesso de carga, que afeta diretamente a condição das rodovias e põe em risco a dirigibilidade dos veículos de carga – fatores significativos na segurança nas rodovias, foi um dos pontos analisados. Verificou-se que o controle desse fator é feito precipuamente por meio de utilização de balanças das secretarias fazendárias estaduais e de concessionárias, já que o DPRF não possuiu balanças. A ineficácia

desse controle pode ser demonstrado pelo participação percentual desse tipo de infração em relação às demais: durante os exercícios de 2001, 2002, 2003 e 2004 representaram, nessa ordem, 1%, 1,4%, 1,9% e 1,6% dos autos de infração lavrados. A ausência de normatização sobre a forma de aferição dos limites de carga toleráveis é também apontada como entrave a um efetivo controle, tendo sido, inclusive, objeto de tratamento por parte deste Tribunal quando, por intermédio do Acórdão 1365/2003, determinou ao DNIT que ultimasse os estudos balizadores de norma que propiciasse a retomada da fiscalização por eixo.

O controle do excesso de velocidade, uma das principais causas de mortes e feridos no trânsito, também mostrou-se ineficiente. Como ainda não temos um motorista devidamente educado e consciente quanto aos riscos que ele assume ao conduzir um veículo, a utilização de radares com a aplicação de infrações mostra-se fundamental na mudança desse comportamento. Entretanto, o DPRF possui algo em torno de 300 equipamentos de medição para fiscalizar toda a malha nacional, uns tantos obsoletos e outros não aferidos. O número de notificações para esse tipo de infração atesta a baixa eficiência do controle: no período de 2001 a 2004 essas infrações responderam, em média, por 10,5% do total nas notificações. Contribui para esse baixo poder de fiscalização a ausência ou deficiência de sinalização regulamentadora, encargo do DNIT.

Acerca desses dois controles, aponta a auditoria um aparente conflito de competências entre o DNIT e o DPRF, ocasionada pela imprecisão da redação do inciso III dos artigos 20 e 21 do CTB. Tal fato vem acarretando controvérsias entre os mesmos que em nada contribuem para maximizar a segurança no trânsito, algo inadmissível tendo em vista que a formalização de um entendimento por intermédio de um simples convênio resolveria o impasse.

"Se beber, não dirija" é talvez a mais famosa campanha de segurança e educação para o trânsito, alcançando relativo sucesso, haja vista a percepção de mudança de comportamento de alguns condutores. No entanto, mostra-se a fiscalização dessa reprovável conduta deveras comprometida ante o dispositivo constitucional que desobriga o cidadão a produzir prova contra si mesmo, acarretando sua negativa em se submeter aos testes de alcoolemia, prova cabal do ato ilícito. O reforço de campanhas educativas, como a mencionada, a proibição da venda de bebidas alcoólicas nas rodovias e a disseminação da prática adotada pela Superintendência de Santa Catarina, consubstanciada em firmatura de convênio com o Ministério Público, propiciando ao policial rodoviário a lavratura de Termo Circunstanciado para os delitos de menor potencial, poderiam minimizar essa fator de insegurança no trânsito.

Em relação às campanhas educativas, não obstante o Código de Trânsito as preconizar como de caráter permanente, têm se mostrado de caráter sazonal, ocorrendo notadamente em vésperas de feriados prolongados (carnaval, páscoa, festejos natalinos ...).

Também revelou-se deficiente o sistema de informações e estatísticas sobre o trânsito, tendo como causa principal a ausência de uma padronização e integração dos dados obtidos pelos estados e municípios e até entre entes no âmbito da União, já que a própria Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT não possui acesso às informações do DENATRAN para verificar a consistência das declarações firmadas pelos transportadores de carga. Fica dessa forma comprometido um pilar fundamental na formulação e execução de políticas públicas nessa área, que é a informação correta no tempo preciso.

Acerca dessa integração e padronização dos comportamentos dos entes federados, vale destacar que a atuação do Conselho Nacional de Trânsito, como órgão normativo máximo, é vital para o efetivo funcionamento de todo o sistema. Sua atuação, entrementes, tem se revelado em ritmo incondizente, haja vista que a regulamentação do Código de Trânsito era prevista para estar conclusa ao término de 2004.

Evidencia-se, diante de todo o exposto, que as ações levadas a efeito no âmbito federal para promover uma efetiva segurança no trânsito, por meio de programas de prevenção, educação e fiscalização, estão aquém do desejado. Assim não fosse, os números da violência que aflige o trânsito não estariam em níveis alarmantes como os que se apresentam, superiores até aos de guerras.

A despeito da reconhecida dificuldade existente junto às diversas áreas de governo para a obtenção de recursos humanos e materiais adicionais, os analistas formulam algumas propostas com vistas a contornar as aludidas limitações.

Como é sabido, na modalidade de auditoria operacional, esta Corte de Contas exerce uma fiscalização de natureza didática, com vistas à obtenção do conhecimento particularizado do assunto enfocado, cujo resultado assume caráter contributivo, oferencendo aos entes auditados e/ou às esferas competentes sugestões que visem ao aprimoramento da ação institucional, ou, em nível maior, que possam subsidiar a formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, as disfunções identificadas, conforme descritas no Relatório, merecerão, por certo, tratamento administrativo adequado a partir da implementação do conjunto de medidas sugeridas nos autos, as quais, no entender deste Relator, estão associadas no aperfeiçoamento das atividades que visem, em última análise, a segurança no trânsito e a conseqüente redução desse tipo de violência, em consonância com os atributos de que se revestem a Auditoria de natureza Operacional.

Desse modo, acolhendo integralmente as conclusões alvitradas nos autos, voto por que o Tribunal aprove o conjunto de recomendações e determinações sugeridas, encaminhando cópia dos respectivos documentos elaborados por este Relator aos entes indicados, na forma do Acórdão que ora submeto à deliberação deste egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 353/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-008.392/2004-8.
2. Grupo: I – Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Conselho Nacional de Trânsito; Departamento Nacional de Trânsito; Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes; e Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Instrutiva: 6ª Secex.
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de natureza Operacional realizada no Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Conselho Nacional de Trânsito; Departamento Nacional de Trânsito; Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes; e Agência Nacional de Transportes Terrestres, com vistas a avaliar as ações levadas a efeito para promover a segurança no trânsito.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ao acolher as conclusões propostas pelo Relator, em:

9.1. Determinar ao Departamento Nacional de Trânsito – Denatran que:

9.1.1. implemente mecanismos efetivos de controle sobre o repasse de 5% do valor total da arrecadação das multas de trânsito de competência da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – Funset, em cumprimento ao art. 19, inc. XII, do Código de Trânsito Brasileiro;

9.1.2. adote as providências cabíveis em relação às entidades que se encontram pendentes na prestação de contas dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – Funset, instaurando tomada de contas especial, se necessário;

9.1.3. nos termos do inc. XXVIII do art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro, no prazo de 120 dias:

9.1.3.1. contados a partir da entrega do estudo preparado pelo Dnit de que trata o item 8.3 deste Acórdão, apresente ao Contran proposta de resolução que discipline a fiscalização do peso por eixo dos veículos, em obediência ao art. 99 do Código de Trânsito Brasileiro;

9.1.3.2. conclua estudos para alteração do art. 4º da Resolução Contran 104/00, de forma a deixar clara a possibilidade de fiscalização por meio da nota fiscal nas rodovias dotadas de balanças, definindo, se técnica e comprovadamente necessários, critérios de distância e existência de entroncamentos rodoviários que justifiquem a restrição à fiscalização por meio da pesagem; apresente ao Contran proposta para alteração da legislação e informe ao Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas;

9.1.3.3. apresente ao Contran proposta para regulamentação da metodologia e periodicidade de aferição dos equipamentos de peso, consoante § 3º do art. 99 do Código de Trânsito Brasileiro, de

maneira a viabilizar a aplicação da tabela do inc. V do art. 231 do Código, informando ao Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas;

9.1.4. realize estudos para normatizar procedimentos que possibilitem a repressão e fiscalização dos condutores que dirigem sob o efeito de álcool, bem como a punição dos infratores, propondo ao Contran, se for o caso, a expedição de resolução ou ações de criação de norma de hierarquia superior e informe ao Tribunal, ao final do prazo definido, as medidas adotadas;

9.2. determinar ao Conselho Nacional de Trânsito que:

9.2.1. de posse dos estudos e propostas apresentadas pelo Denatran, expeça, no prazo de 90 dias, Resoluções para:

9.2.1.1. disciplinar a fiscalização de peso por eixo dos veículos, em obediência ao art. 99 do Código de Trânsito Brasileiro;

9.2.1.2. rever o art. 4° da Resolução Contran n° 104/99, para tornar clara a possibilidade de fiscalização por meio da nota fiscal nas rodovias dotadas de balanças, definindo excepcionalmente, se técnica e comprovadamente indispensáveis, critérios de distância e inexistência de entroncamentos que justifiquem a restrição à fiscalização por meio da pesagem em trechos de rodovias;

9.2.1.3. regulamentar metodologia e periodicidade de aferição dos equipamentos de peso, de maneira a viabilizar a aplicação da tabela do inc. V do art. 231 do Código de Trânsito Brasileiro e cumprir o disposto no art. 323 do mesmo código;

9.2.2. acompanhe as providências adotadas pelos Ministérios da Justiça e dos Transportes e, caso encerrado o prazo de 90 dias, sem que haja a solução das controvérsias entre o Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit, em relação ao exercício das competências sobre a fiscalização dos limites de velocidade e de excesso de peso, adote as providências de sua responsabilidade, nos termos do disposto no inc. XIII do art. 12, do Código de Trânsito Brasileiro, avocando e dirimindo a questão e informando ao Tribunal as medidas adotadas, no prazo de até 120 dias;

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que no prazo de 30 dias apresente ao Denatran os estudos necessários a atualização dos limites de carga máxima por eixo requeridos pela Resolução Contran 104/99, objeto da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão do TCU 1365/2003 – Plenário, e dê notícia ao Tribunal sob o cumprimento dessa determinação, sob pena de serem aplicadas as multas previstas nos incisos VII e VIII, do art. 268 do Regimento Interno/TCU, as quais prescindem de audiência prévia nos termos do § 3º do mesmo dispositivo;

9.4. determinar aos Ministérios da Justiça e dos Transportes que, no prazo de 90 dias, busquem dirimir as controvérsias entre o Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit para o exercício das competências sobre a fiscalização dos limites de velocidade e de excesso de peso nas estradas e rodovias federais;

9.5. recomendar ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF que:

9.5.1. defina critérios técnicos objetivos baseados nas características e necessidades regionais de policiamento de cada Superintendência, inclusive tamanho da malha fiscalizada, fluxo de veículos, para direcionar a alocação dos recursos humanos, principalmente do efetivo policial;

9.5.2 fixe, para os turnos de revezamento, intervalos destinados ao repouso e à alimentação dos policiais rodoviários federais, os quais não devem ser computados na jornada de trabalho, bem como avalie a possibilidade de adotar escalas de trabalho mais produtivas, a exemplo dos turnos 12x24 e 12x48, por todas as superintendências regionais;

9.5.3. efetue gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG buscando mecanismos que permitam a ampliação dos cargos de direção, chefia e assessoramento de forma, inclusive, a recompor os Núcleos de Administração no âmbito das delegacias, liberando os titulares das áreas de fiscalização e policiamento das funções meramente administrativas;

9.5.4. priorize a reestruturação dos Núcleos de Operações Especiais de cada Superintendência, de forma a manter quadro especializado para atender trabalhos, comandos e operações especiais;

9.5.5. em articulação com o Ministério dos Transportes, Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes e Departamento Nacional de Trânsito, estude mecanismos para viabilizar a delegação da fiscalização e do policiamento de trechos de rodovias e estradas federais em que a natureza do tráfego as caracterize como vias urbanas, nos termos inc. I do art. 60 do CTB, e em que essa delegação seja considerada conveniente e oportuna;

9.5.6. planeje a aquisição e realize a distribuição de viaturas com base em levantamentos sobre a necessidade de cada superintendência, considerando as peculiaridades regionais do trecho a ser fiscalizado, de forma a evitar a aquisição e a distribuição de veículos inadequados;

9.5.7. discrimine, nos editais de licitação para aquisição de viaturas, especificações técnicas que assegurem características mínimas de resistência, necessárias ao patrulhamento rodoviário intenso, levando em consideração o desempenho dos veículos anteriormente adquiridos, para, se for o caso, justificar exigências técnicas restritivas (art. 3º da Lei 8.666/93);

9.5.8. regulamente procedimentos a serem adotados pelas superintendências para a destinação das viaturas retiradas de operação, com base nas prescrições da Lei 8.666/93, para evitar perdas decorrentes do abandono de viaturas nos depósitos;

9.5.9. oriente as superintendências regionais sobre a conveniência de, ao contratar empresa especializada para a manutenção preventiva e corretiva de veículos e motocicletas, optar pela prestação descentralizada dos serviços, de forma que sejam utilizadas oficinas credenciadas próximas às delegacias e aos postos policiais de cada circunscrição;

9.5.10. viabilize recursos para equipar os postos policiais com quantidade suficiente de etilômetros, a fim de intensificar a fiscalização da embriaguez nas estradas e rodovias federais;

9.5.11. dissemine para as demais superintendências regionais o Termo de Cooperação celebrado pela Superintendência Regional de Santa Catarina com o Ministério Público local, no sentido de tentarem viabilizar junto aos respectivos Ministérios Públicos a adoção de procedimento semelhante, o qual, além de outras finalidades, pode ser utilizado quando o condutor recusa-se a fazer o teste de alcoolemia;

9.5.12. reforce os processos de implantação dos projetos Unidades Operacionais, Cartão-Programa e Manual de Rotina, visando mobilizar pró-ativamente a estrutura operacional já disponível, promover o aprimoramento dos trabalhos de fiscalização e policiamento rodoviário, bem como possibilitar a avaliação de desempenho de policiais, postos e delegacias.

9.6. recomendar ao Departamento Nacional de Trânsito – Denatran que:

9.6.1. envide esforços para cumprir o § 2º do art. 74 do Código de Trânsito Brasileiro, no sentido de realizar campanhas de educação para o trânsito de caráter permanente, atentando para a Resolução Contran 30/98 que elenca, como principais fatores de risco a serem trabalhados, os acidentes com pedestres, a ingestão de álcool, o excesso de velocidade, a segurança veicular e equipamentos obrigatórios dos veículos e seu uso;

9.6.2. faça todas as gestões necessárias à implantação dos projetos Sanev, Sintran, DWT e AP;

9.6.3. crie um Comitê ou Câmara de Tecnologia da Informação no âmbito do Denatran com a participação de representantes do Departamento, dos Detran e do Serpro, para a discussão e apresentação das soluções em conjunto de TI;

9.6.4. agilize a concessão de acesso às bases de dados do Renavam e do Renach para a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, de forma viabilizar a verificação da fidedignidade das informações declaradas pelos transportadores rodoviárias de cargas e a operacionalização da cobrança das multas aplicadas das rodovias desestatizadas;

9.7. recomendar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que oriente as Unidades de Infra-Estrutura de Transportes – Unit's que, na medida do possível, incluam nos planos de trabalho para execução dos serviços de manutenção da sinalização horizontal, vertical, suspensa e dispositivos de segurança na malha rodoviária federal as deficiências e necessidades de sinalização detectadas e notificadas pela Polícia Rodoviária Federal;

9.8. recomendar ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que:

9.8.1. adote providências com vistas a autorizar a seleção de candidatos para o ingresso e preenchimento das vagas de cargos administrativos no âmbito do DPRF, consoante a Lei 11.095/2005, para eliminar a desvio de funções do efetivo policial para a área administrativa;

9.8.2. agilize os estudos e trâmites necessários à conclusão do projeto lei que aumenta o quantitativo de homens da Polícia Rodoviária Federal, tendo em vista as deficiências operacionais identificadas nesta auditoria e da necessidade de efetivo adequado para a melhoria na eficiência das atividades da entidade;

9.8.3. considere a necessidade de normatizar as jornadas de trabalho dos turnos de revezamento dos órgãos e entidades do Serviço Público Federal, de modo a adequar a norma geral da Lei 8.112/90 às necessidades operacionais características dos serviços de revezamento prestados, em especial, pelas atividades de policiamento e de fiscalização do trânsito;

9.8.4. determinar o encaminhamento do acórdão e do voto que vier a ser proferido aos presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, bem como aos Ministros de Estado da Justiça, dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.9. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0353-11/06-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC- 012.643/2005-4 (c/1 volume e 11 anexos, c/78 volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade Jurisdicionada: Furnas - Centrais Elétricas S.A.

Responsáveis: Luiz Carlos dos Santos (CPF 043.738.808-59), Heitor Herberto Sales (CPF 164.111.377-49), Ailton Gomes Monteiro Filho (CPF 046.859.627-53), Marco Aurélio Gadelha Souza (CPF 039.193.077-04), Sandra Maria Ituassu Frota (CPF 343.837.517-68), Julio Cezar de Cacio (CPF 297.136.507-78), Jorge Luiz Monteiro de Freitas (CPF 264.823.637-68), Rodrigo Botelho Campos (CPF 449.009.456-68), Roberto Mendonça Mansur (CPF 276.916.167-91), Aristides Leite França (CPF 308.775.557-53), José Pedro Rodrigues de Oliveira (CPF 003.945.136-49), Marcelo Brandão Carneiro (CPF 487.661.517-91), Vera Christina Beiruth Prado (CPF 667.362.857-04), Fernando Sá de Sá Rego (CPF 160.900.207-53), Luiz José Bacha Rizzo (CPF 632.961.797-04), Vanderlei Mário Muniz (CPF 360.774.107-72), Rui Costa Van der Putt (CPF 742.489.528-15), Rosângela Rodrigues (CPF 714.512.507-20), Mario Jorge Toschi Lima Rocha (CPF 370.077.697-72), Dimas Fabiano Toledo (CPF 100.434.467-87), Celso Ferreira (CPF 011.553.507-15), Márcio Nunes (CPF 316.283.207-10), Paulo Cezar Travassos de Mello Vaz (CPF 535.950.847-72), Lucimar Altomar Güttler (CPF 385.252.837-20), Carlos Alberto Nunes de Freitas (CPF 462.931.167-04), Mauro Arantes Júnior (CPF 006.879.457-63), Márcio Florio (CPF 310.819.327-91), Luiz Fernando Silva de Magalhães Couto (CPF 098.637.967-00), José Roberto Cesaroni Cury (CPF 773.129.538-91), José Reginaldo de Castro Domingos (CPF 145.517.646-04), Clovis Harly de Deus Ribeiro (CPF 029.305.688-95), Breno Marinho Junqueira (CPF 275.150.957-68), Luiz Antônio Buonomo de Pinho (CPF 796.018.717-72), MI Montreal Informática Ltda. (CNPJ 42.563.692/0001-26), Rogério Brant Martins Chaves (CPF 296.968.287-72), Expedito Carlos Barsotti (CPF - 060.209.778-97), Tadeu Rigo (CPF 613.363.199-68) e Marcos Henrique Souza de Magalhães (CPF 433.479.087-91).

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Relatório de Auditoria realizada na empresa Furnas Centrais Elétricas S.A. com o objetivo de subsidiar os trabalhos nas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, denominadas “CPMI dos Correios” e “CPMI” do Mensalão, bem como na Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, “CPI dos Bingos”. Encaminhamento dos autos ao Ministério Público da União para fins, se for o caso, de interposição de recurso de revisão das contas relativas aos exercícios de 2001 e 2002. Conversão em

Tomada de Contas Especial. Citações e Audiências, tendo em vista a necessidade de propiciar aos responsáveis a mais ampla defesa e o contraditório, assim como o devido processo legal. Comunicações.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Auditoria realizada, no período de 10/8 a 30/9/2005, em Furnas Centrais Elétricas S.A, em atendimento ao Despacho proferido no âmbito do TC-012.177/2005-5, que determinou o exame analítico das áreas de propaganda e publicidade; bens e serviços de informática e terceirização de pessoal da empresa, de modo a subsidiar os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, denominadas "CPMI dos Correios" e "CPMI do Mensalão", bem como a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, designada "CPI dos Bingos".

Em nome dos princípios da racionalidade administrativa, da objetividade, e considerando que o presente processo está no estágio de oferecer aos responsáveis a mais ampla defesa e o contraditório, uma vez que os mesmos ainda não tiveram oportunidade de apresentar esclarecimentos/alegações, sintetizo as principais ocorrências, objeto do Relatório de fls. 01/205:

1) pagamentos excessivos na execução de serviços técnicos, objeto do Contrato CT 13.883, que teriam ensejado dano aos cofres da estatal em cerca de 8,5 milhões e pagamentos excessivos, objeto do CT 15.334, na ordem de 1,7 milhões;

2) inclusão de cláusulas e condições no pregão PR DAQ-G nº 0042.2004.01, contrariando a Lei nº 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I;

3) indícios de que a licitação tenha sido direcionada de forma a tornar a MI Montreal Informática Ltda. vencedora dos certames;

4) utilização do software Alchemy sem deter documentação que comprove sua aquisição ou licenciamento;

5) inobservância ao disposto no art. 49 da Lei nº 9.784/99;

6) indícios de outras irregularidades em licitações (participação em certame de empresa com falência decretada, indício de falsidade de nota fiscal, etc);

7) inobservância ao disposto no art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90;

8) prestação de serviços, objeto do Contrato nº 14.055, por empresa diferente da contratada;

9) alocação de recursos públicos em campanhas publicitárias para os quais não há mensuração efetiva de resultados e nas quais prevalece a exposição da marca da empresa em detrimento dos seus produtos e/ou serviços;

10) ausência de atesto nas notas fiscais quanto ao recebimento dos serviços/e ou objetos;

11) realização de contratações isoladas, aparentemente com a mesma finalidade que teria o Contrato nº 14.055;

12) majoração em 28% de futuro contrato de publicidade, em relação ao atual, o qual foi aditiviado em 25% durante sua execução;

13) celebração do Contrato nº 13.854 sem que se tenha ficado demonstrado tratar-se de projeto cultural;

14) emissão de recibo por parte da empresa Focus em data anterior à celebração do Contrato nº 13.854;

15) inconsistências entre os dados das notas fiscais relativos à entrega do objeto do contrato nº 13.854;

16) patrocínios efetivados em favor das empresas e/ou entidades;

17) aprovação de patrocínio sem que se tenha ficado devidamente demonstrado tratar-se de projeto cultural;

18) não execução dos contratos nºs 13.699 e 13.854;

19) não lavratura da Ata nº 2.085;

20) atendimento de solicitações voltadas para a promoção política;

21) ausência de indicação do crédito orçamentário, contrariando o disposto no art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666/93;

22) inadequação de despesas de contratos em desacordo com a Lei Orçamentária Anual e com os arts. 12 e 75, inciso III, da Lei nº 4.320/64;

23) descumprimento de determinações deste Tribunal;

24) indicação e atuação de funcionária de empresa como membro da Comissão Especial de Licitação;

25) não realização de audiência pública, nos termos da Lei nº 8.666/93;

26) funcionária contratada via empresa privada sendo parte diretamente interessada no certame;

27) contratação de empregados para o desempenho de atividades inerentes ao Quadro de Pessoal;

28) contratação de quinze funcionários inativos da Empresa sem a realização de concurso público, via pessoa jurídica;

29) informações inconsistentes com relação ao número de terceirizados, durante a realização dos trabalhos de monitoramente em dezembro de 2004;

30) divergências em relação ao enquadramento de empregados;

31) contratação direta de empregados para prestação de serviços jurídicos da Empresa;

32) ilegalidade de repasses efetuados à Caixa de Assistência de Empregados de Furnas e Eletronuclear - CAEFE, ante a falta de amparo legal e ausência de prestação de contas;

33) ausência de encaminhamento da documentação pertinente à aplicação dos valores pela CAEFE;

34) inconsistência em relação aos empregados da CAEFE;

35) pagamento por conta de elementos de despesa em montantes superiores ao limite anual de dispensa;

36) contratação direta do Grupo Canal Energia, sem licitação, tendo em vista que o quadro societário é composto por filhos de ex-Diretores da Empresa;

37) ausência de respaldo legal na concessão de patrocínio, por parte da Empresa, ao Grupo Canal Energia Internet S/C;

38) não apresentação de informações solicitadas pela Equipe de Auditoria deste Tribunal;

39) questões relacionadas à manutenção no cadastro de inativos de pessoas falecidas, bem como rescisão de contrato de trabalho de funcionários, etc;

40) divergências entre os valores fornecidos pelo Departamento de Orçamento da Estatal - DORF e os contratos entregues por Furnas.

A Equipe de Auditoria propõe que o Tribunal efetue: citação, audiência, encaminhe documento ao Ministério Público da União junto ao Tribunal, para fins de interposição de Recurso de Revisão; determinações/recomendações, ao Ministério da Saúde, à Secretaria-Geral da Presidência da República, à Secretaria Federal de Controle Interno, à Furnas, à Segecex, à Eletrobrás, à Casa Civil da Presidência da República.

O Diretor e o Secretário manifestam-se de acordo (fls. 206).

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no disposto no art. 27 da Resolução TCU nº 175/2005, e nos termos da Portaria nº 191, de 25 de agosto de 2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 3, biênio 2005/2006.

Em exame o Relatório de Auditoria realizada na empresa Furnas Centrais Elétricas S.A., objetivando subsidiar os trabalhos das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito do Congresso Nacional e Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal em cumprimento à determinação constante do Despacho proferido em 8/7/2005, pelo Ministro-Presidente Adylson Motta, consubstanciado no TC nº 012.177/2005-5.

Inicialmente, devo registrar que a Presidência desta Casa determinou, com fulcro no art. 28, inciso XVI, do Regimento Interno, a remessa de cópia do Relatório de Auditoria à CPMI dos Correios, à Procuradoria-Geral da República e à Casa Civil da Presidência da República, conforme Avisos nºs 35, 36 e 37-GP-TCU, expedidos em janeiro do corrente ano (fls. 207/210). Na oportunidade, foi informado aos destinatários "que, por tratar-se de informações preliminares, não tendo sido apreciadas pelo Plenário do TCU, são de caráter reservado".

Por meio do expediente datado de 15 de março corrente, o Consultor Jurídico da empresa Furnas Centrais Elétricas S/A, após evidenciar os fatos contidos no expediente de fls. 216, ressalta a "preocupação na divulgação de matérias preliminares de fiscalização com natureza jornalística, sem o pronunciamento desta Egrégia Corte de Contas da União" (fls. 216). Diante disso, solicitou cópia do Relatório de Auditoria, tendo sido prontamente atendido (fls. 221).

Por outro lado, gostaria de ressaltar que, à vista do disposto no art. 5º, incisos LIV e LV, da Carta Magna de 1988, esta Corte tem assegurado aos responsáveis pela utilização de recursos públicos federais, o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal.

Como exemplo pode-se citar o disposto no art. 31 da Lei Orgânica desta Corte (Lei nº 8.443/92), quando determina que em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurado ao responsável ou interessado ampla defesa. Até mesmo em processo de denúncia, é assegurado ao acusado esse princípio constitucional (art. 53, § 4º). Aliás, é vasta a jurisprudência desta Corte sobre o assunto.

De fato, somente nesta oportunidade o Tribunal está a examinar as ocorrências apontadas no Relatório de Auditoria realizada na empresa Furnas Centrais Elétricas S/A. Os achados apontados pela SECEX/RJ estão a merecer, com a urgência necessária, o imediato pronunciamento da empresa e dos responsáveis. Impõe-se, portanto, que o Tribunal determine, preliminarmente, a realização de citação e audiência dos diversos responsáveis arrolados nos presentes autos.

Destaco que esta Corte, ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial (art. 47 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 252 do RI/TCU).

Nesse sentido, a Unidade Técnica identificou os responsáveis, bem como o possível dano causado aos cofres da Empresa Furnas. Assim, nesta etapa processual, caberá aos responsáveis apresentar suas alegações de defesa, à vista dos princípios constitucionais anteriormente citados, ou, se assim desejar, recolher as importâncias apontadas (fls. 184).

Por cautela, entendo que as determinações aos órgãos/entidades devam ser feitas somente após o pronunciamento da empresa e dos responsáveis.

De outra parte, compete ao Ministério Público da União junto ao Tribunal interpor recurso de revisão (art. 35 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 287 do RI/TCU). Neste particular, registra a Unidade Técnica que, nas contas relativas ao exercício de 2001, foi utilizado no procedimento licitatório PR.DAQ.G.0002.2001 a modalidade pregão que não se enquadra na definição legal de bens e serviços comuns, constante da Lei nº 10.520/2002, art. 1º, e regulamentado no Anexo II do Decreto nº 3.555/2000. Aponto, ainda, que o referido procedimento foi aparentemente direcionado de forma a tornar a MI Montreal Informática Ltda. vencedora, configurando a não observância aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade.

Já no exercício de 2002, aponta a SECEX/RJ que foram efetuados pagamentos excessivos na execução de serviços técnicos na área de preparo, microfilmagem etc., objeto do Contrato nº 13.883 firmado com a empresa MI Montreal Informática (valor total de R$ 8.557.847,96), cujos pagamentos foram efetuados nos exercícios de 2002 a 2004.

Pelas razões expostas, acolho, na sua grande maioria, a proposta da SECEX/RJ e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator
ACÓRDÃO Nº 354/2006 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 012.643/2005-4 (c/1 volume e 11 anexos, c/78 volumes)

2. Grupo: I - Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: Luiz Carlos dos Santos (CPF 043.738.808-59), Heitor Herberto Sales (CPF 164.111.377-49), Ailton Gomes Monteiro Filho (CPF 046.859.627-53), Marco Aurélio Gadelha Souza (CPF 039.193.077-04), Sandra Maria Ituassu Frota (CPF 343.837.517-68), Júlio Cezar de Cacio (CPF 297.136.507-78), Jorge Luiz Monteiro de Freitas (CPF 264.823.637-68), Rodrigo Botelho Campos (CPF 449.009.456-68), Roberto Mendonça Mansur (CPF 276.916.167-91), Aristides Leite França (CPF 308.775.557-53), José Pedro Rodrigues de Oliveira (CPF 003.945.136-49), Marcelo Brandão Carneiro (CPF 487.661.517-91), Vera Christina Beiruth Prado (CPF 667.362.857-04), Fernando Sá de Sá Rego (CPF 160.900.207-53), Luiz José Bacha Rizzo (CPF 632.961.797-04), Vanderlei Mário Muniz (CPF 360.774.107-72), Rui Costa Van der Putt (CPF 742.489.528-15), Rosângela Rodrigues (CPF 714.512.507-20), Mario Jorge Toschi Lima Rocha (CPF 370.077.697-72), Dimas Fabiano Toledo (CPF 100.434.467-87), Celso Ferreira (CPF 011.553.507-15), Márcio Nunes (CPF 316.283.207-10), Paulo

Cezar Travassos de Mello Vaz (CPF 535.950.847-72), Lucimar Altomar Güttler (CPF 385.252.837-20), Carlos Alberto Nunes de Freitas (CPF 462.931.167-04), Mauro Arantes Júnior (CPF 006.879.457-63), Márcio Florio (CPF 310.819.327-91), Luiz Fernando Silva de Magalhães Couto (CPF 098.637.967-00), José Roberto Cesaroni Cury (CPF 773.129.538-91), José Reginaldo de Castro Domingos (CPF 145.517.646-04), Clovis Harly de Deus Ribeiro (CPF 029.305.688-95), Breno Marinho Junqueira (CPF 275.150.957-68), Luiz Antônio Buonomo de Pinho (CPF 796.018.717-72), MI Montreal Informática Ltda. (CNPJ 42.563.692/0001-26), Rogério Brant Martins Chaves (CPF 296.968.287-72), Expedito Carlos Barsotti (CPF - 060.209.778-97), Tadeu Rigo (CPF 613.363.199-68) e Marcos Henrique Souza de Magalhães (CPF 433.479.087-91).

4. Unidade Jurisdicionada: Furnas Centrais Elétricas S.A.

5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

6. Representante do Ministério Público: Não atuou

7. Unidade Técnica: SECEX/RJ

8. Advogado constituído nos autos: Não atuou

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na empresa Furnas Centrais Elétricas S/A com vistas a subsidiar os trabalhos das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, bem como a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, conforme Despacho emitido pelo Ministro-Presidente desta Corte, objeto do TC-012.177/2005-5;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 31, 32, inciso III, 43 e 47 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 62, inciso IV, e 250 do RI/TCU, em:

9.1. encaminhar ao Ministério Público junto a esta Corte de Contas os apropriados trechos dos autos para que avalie a conveniência de interpor recurso de revisão das contas de Furnas Centrais Elétricas S.A. relativas:

9.1.1. ao exercício de 2001, para que sejam promovidas as audiências abaixo indicadas:

9.1.1.1. Luiz Carlos dos Santos (Ex-Diretor Presidente de Furnas), Heitor Herberto Sales (Ex-Diretor de Administração e Suprimento) e Ailton Gomes Monteiro Filho (Ex-Chefe do Depto. de Aquisição), pela utilização, no procedimento licitatório PR.DAQ.G.0002.2001, da modalidade "pregão" para contratar serviços que não se enquadram na definição legal de bens e serviços comuns, constante na Lei n.º 10.520/2002, art. 1º, e regulamentado no Anexo II do Decreto n.º 3.555/2000;

9.1.1.2. Luiz Carlos dos Santos (Ex-Diretor Presidente de Furnas), Heitor Herberto Sales (Ex-Diretor de Administração e Suprimento) e Ailton Gomes Monteiro Filho (Ex-Chefe do Depto. de Aquisição), pela existência, no procedimento licitatório PR.DAQ.G.0002.2001, de indícios de que a licitação tenha sido direcionada de forma a tornar a MI Montreal Informática Ltda. vencedora do certame, configurando a não observância aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, mencionados no art. 3º da Lei n.º 8.666/93;

9.1.2. ao exercício de 2002, para que sejam efetuadas as citações dos responsáveis abaixo discriminados, em decorrência da verificação de ocorrência de pagamentos excessivos na execução de serviços técnicos, na área de preparo, microfilmagem, digitalização de documentos em papel etc., objeto do Contrato CT 13.883:

9.1.2.1. Sr. Heitor Herberto Sales, solidariamente com o Sr. Marco Aurélio Gadelha Souza, com a Sra. Sandra Maria Ituassu Frota, com o Sr. Julio Cezar de Cacio e com a MI Montreal Informática Ltda., na pessoa de seu representante legal, pelos valores contidos na tabela seguinte:

Débito	Crédito	Data
(925.413,33)		01/02/2002
(70.261,24)		01/04/2002
(555.248,00)		04/04/2002
(459.300,00)		06/05/2002
(426.316,09)		03/06/2002

9.1.2.2. Sr. Heitor Herberto Sales, solidariamente com o Sr. Jorge Luiz Monteiro de Freitas, com a Sra. Sandra Maria Ituassu Frota, com o Sr. Julio Cezar de Cacio e com a MI Montreal Informática Ltda., na pessoa de seu representante legal, pelos valores contidos na tabela seguinte:

Débito	Crédito	Data
	122.830,25	04/07/2002
(427.032,00)		04/07/2002
(405.680,40)		01/08/2002
(84.681,55)		01/08/2002
(10,50)		01/08/2002
(649.088,64)		02/09/2002
(135.507,28)		02/09/2002
(438.472,36)		01/10/2002
(149.058,01)		01/10/2002
	344.173,86	01/11/2002
(189,92)		01/11/2002
(799.677,21)		01/11/2002
	178.870,96	02/12/2002
(21,00)		02/12/2002
(959.612,64)		02/12/2002
	565.496,96	02/01/2003

9.2. Converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial.

9.3. Determinar, nos termos dos arts. 12, **caput**, incisos I e II da Lei n.º 8.443/92 e 202, **caput**, inciso II, do Regimento Interno/TCU, a citação dos seguintes responsáveis para que apresentem suas alegações de defesa e/ou recolham as quantias indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados na forma da legislação em vigor, a contar das datas designadas até a data do efetivo recolhimento, em decorrência de:

9.3.1. verificação de ocorrência de pagamentos excessivos na execução de serviços técnicos, na área de preparo, microfilmagem, digitalização de documentos em papel etc., objeto do Contrato CT 13.883, Sr. Rodrigo Botelho Campos, solidariamente com o Sr. Roberto Mendonça Mansur, com o Sr. Aristides Leite França, com o Sr. Julio Cezar de Cacio e com a MI Montreal Informática Ltda., na pessoa de seu representante legal, pelos valores contidos na tabela seguinte:

Débito	Crédito	Data
(38.801,43)		05/03/2003
(403.427,60)		01/10/2003
(87,40)		01/10/2003
(390.434,66)		03/11/2003
(356.338,18)		04/12/2003
(413.437,50)		02/01/2004
(499.353,95)		14/04/2004
(21.143,98)		19/04/2004
(172,77)		19/04/2004
(498.246,68)		06/05/2004
(139.429,61)		03/06/2004
(53.211,71)		05/07/2004
(215.295,84)		04/08/2004
(254.268,51)		30/09/2004

9.3.2. verificação de ocorrência de pagamentos excessivos na execução de serviços técnicos, na área de preparo, microfilmagem, digitalização de documentos em papel etc., objeto do Contrato CT 15.334:

9.3.2.1. Sr. Rodrigo Botelho Campos, solidariamente com o Sr. Roberto Mendonça Mansur, com o Sr. Aristides Leite França, com o Sr. Julio Cezar de Cacio e com a MI Montreal Informática Ltda., na pessoa de seu representante legal, pelos valores contidos na tabela seguinte:

Débito	Crédito	Data
(405.798,34)		08/11/2004
(322.739,94)		30/12/2004
(224.693,01)		31/01/2005
(205.871,66)		02/03/2005
(150.768,98)		31/03/2005
(298.304,18)		02/05/2005
(636.516,80)		30/05/2005
(410.013,83)		30/06/2005
	1.167.534,79	01/08/2005

9.3.2.2. Sr. Roberto Mendonça Mansur, solidariamente com o Sr. Aristides Leite França, com o Sr. Julio Cezar de Cacio e com a MI Montreal Informática Ltda., na pessoa de seu representante legal, pelos valores contidos na tabela seguinte:

Débito	Crédito	Data
(247.825,54)		05/09/2005

9.4. Determinar nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, audiência dos responsáveis abaixo discriminados, para que apresentem suas razões de justificativas para as seguintes ocorrências:

9.4.1. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira (Diretor Presidente de Furnas), Rodrigo Botelho Campos (Diretor de Gestão Corporativa) e Marcelo Brandão Carneiro (Chefe do Departamento de Aquisição), pela inclusão de cláusulas e condições no pregão PR DAQ-G n.º 0042.2004.01 que comprometeram o seu caráter competitivo e estabeleceram distinções em razão de circunstâncias impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato, contrariando o disposto na Lei n.º 8.666/93, art. 3º, §1º, inciso I;

9.4.2. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira (Diretor Presidente), Rodrigo Botelho Campos (Diretor de Gestão Corporativa) e Marcelo Brandão Carneiro (Chefe do Departamento de Aquisição) pela utilização, no procedimento licitatório PR.DAQ.G.0042.2004, da modalidade "pregão" para contratar serviços que não se enquadram na definição legal de bens e serviços comuns, constante na Lei n.º 10.520/2002, art. 1º, e regulamentado no Anexo II do Decreto n.º 3.555/2000;

9.4.3. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira (Diretor Presidente), Rodrigo Botelho Campos (Diretor de Gestão Corporativa) e Marcelo Brandão Carneiro (Chefe do Departamento de Aquisição) pela existência, no procedimento licitatório PR.DAQ.G.0042.2004, de indícios de que a licitação tenha sido direcionada de forma a tornar a MI Montreal Informática Ltda. vencedora dos certames, configurando a não observância aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, mencionados no art. 3º da Lei n.º 8.666/93;

9.4.4. Sr. Julio Cezar de Cacio (Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Aprendizagem de Furnas) pela utilização por Furnas Centrais Elétricas S.A. do software Alchemy, de propriedade da IMR, sem deter qualquer documentação que comprove sua aquisição ou licenciamento, contrariando o previsto nos arts. 9º e 12 da Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998;

9.4.5. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S.A., por não haver, ainda, contrariando o disposto no art. 49 da Lei nº 9.784/99, concluído os trabalhos da Comissão de Sindicância instaurada em 22/07/2004 por meio da DP.I 142.2004, com prazo de apresentação de relatório conclusivo marcado para 20/08/2004, e pelo fato de Furnas não ter encaminhado sequer relatórios parciais dos trabalhos da referida Comissão, conforme solicitado pela equipe do Tribunal em Ofício de Requisição durante os trabalhos de campo;

9.4.6. Srs. Vera Christina Beiruth Prado, Fernando Sá de Sá Rego e Luiz José Bacha Rizzo, responsáveis pela gestão da Assessoria de Comunicação Social – ACO.P de Furnas Centrais Elétricas

S.A. no período de 2000 a 2004, e Srs. Vanderlei Mário Muniz, Rui Costa Van der Putt e Rosângela Rodrigues, responsáveis pela área administrativa da ACO.P também entre 2000 e 2004, pelo fato de terem permitido, nos processos em que participaram ou em que eram gestores da ACO.P, a ocorrência dos mais variados fatos, incluídos fortes indícios de irregularidades, nos processos licitatórios realizados pela ACO.P, sob a modalidade convite, a saber:

9.4.6.1. empresas participantes do mesmo certame com sócios em comum;

9.4.6.2. falta de atesto de recebimento em notas fiscais e, conseqüentemente, de efetiva comprovação de prestação dos serviços, contrariando as disposições contidas no art. 73, inciso II, alínea "b", c/c parágrafo único do art. 74 da Lei nº 8.666/93;

9.4.6.3 indício de falsidade de nota fiscal;

9.4.6.4. participação em certame de empresa com falência decretada;

9.4.6.5. indícios e evidências de montagem de processos, com propostas comerciais e assinaturas supostamente forjadas.

9.4.7. Sr. Rogério Brant Martins Chaves, sócio-administrador da empresa R.B.M.C. Comunicação e Arte Ltda, por ter sido, em período concomitante à sua condição de servidor público federal, vinculado ao Ministério da Saúde, com registro no SIAPE nº 628609, sócio-administrador da referida empresa, em desacordo com o art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90, tendo, inclusive, participado de licitações realizadas por Furnas Centrais Elétricas S.A., sagrando-se vencedor de alguns certames;

9.4.8. Sr. Luiz José Bacha Rizzo, Chefe da Assessoria de Comunicação – ACO.P de Furnas à época da assinatura do Contrato nº 14.055, Sr. Mario Lima Rocha, atual Superintendente da área de Comunicação Social – CO.P de Furnas e Sr. Expedito Carlos Barsotti, Subsecretário de Publicidade da extinta Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República - SECOM-PR, pelo fato de terem permitido, ao arrepio da Lei nº 8.666/93, especialmente em seu art. 78, inciso VI, e das disposições contidas no Contrato nº 14.055, a prestação dos serviços objeto do mencionado contrato por empresa diferente da contratada, fato que ocorre de 2002 até os dias atuais;

9.4.9. Sr. Luiz José Bacha Rizzo, Chefe da Assessoria de Comunicação – ACO.P, Sr. Mario Lima Rocha, Superintendente da área de Comunicação Social – CO.P, ambos de Furnas, e Sr. Tadeu Rigo, Subsecretário de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República, pelo fato de permitirem o emprego de recursos públicos em campanhas publicitárias de Furnas para as quais não há mensuração efetiva de resultados e nas quais prevalece a exposição da marca da empresa em detrimento de seus produtos e/ou serviços, devendo ser avocado, neste questionamento, o Princípio Constitucional da Eficiência, previsto no art. 37 da nossa Carta Magna;

9.4.10. Sr. Luiz José Bacha Rizzo, Chefe da Assessoria de Comunicação – ACO.P e Sr. Mario Lima Rocha, Superintendente da área de Comunicação Social – CO.P, ambos de Furnas, pelo fato de haver nos processos analisados inúmeras notas fiscais, a exemplo das de nºs 6376 – Getty Images do Brasil Ltda, 60591 – Publicis Salles Norton Publicidade Ltda e 3150 – Amica Editora Indústria e Comércio Ltda, sem o atesto por parte de Furnas quanto ao recebimento dos serviços e/ou objetos contratados junto à agência de publicidade Publicis Brasil Comunicação Ltda e seus subcontratados, conforme estabelece o art. 73 da Lei nº 8.666/93;

9.4.11. Sr. Mario Lima Rocha, Superintendente da área de Comunicação Social – CO.P de Furnas, pelo fato de Furnas ter pago à agência Publicis Brasil Comunicação Ltda o valor de R$ 16.979,24, que pode chegar a R$ 80.651,38 caso sejam considerados outros meses de patrocínio, a título de comissão, conforme Nota Fiscal da ACERP – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto nº 3262, de 31/05/2005, considerando que trata-se de caso de patrocínio de Furnas ao programa "Edição Nacional", semelhante a outros patrocínios em que não há intermediação de agência de publicidade;

9.4.12. Sr. Mario Lima Rocha, Superintendente da área de Comunicação Social – CO.P, e Luiz José Bacha Rizzo, Chefe da Assessoria de Comunicação – ACO.P, ambos de Furnas, pelo fato de a área ACO.P ter continuado a efetuar contratações isoladas, aparentemente com a mesma finalidade que teria o contrato nº 14.055, assinado junto à agência Publicis Norton S.A., em março de 2002, em detrimento do próprio contrato;

9.4.13. Sr. Mario Lima Rocha, Superintendente da área de Comunicação Social – CO.P de Furnas, pela majoração em 28% do futuro contrato de publicidade, cujo edital foi publicado em jornal de grande circulação (Jornal do Brasil) em 06/09/2005, em relação ao atual, o qual foi aditivado em 25% durante sua execução, fato este que representa um acréscimo total de 60% do valor original previsto em 2002 (R$ 10.000.000,00) para aquele a ser firmado em breve (R$ 16.000.000,00), decorridos pouco mais de três

anos, dada a possibilidade levantada quanto à possível desnecessidade de se ter uma agência de publicidade contratada para atender a Furnas, tendo em vista a verificação de contratações "paralelas" (por parte de Furnas) ao contrato assinado, à luz dos Princípios Constitucionais da Moralidade e Eficiência;

9.4.14. Sr. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente, e Sr. Heitor Herberto Sales, ex-Diretor de Administração e Suprimentos, ambos de Furnas, quanto às seguintes irregularidades:

9.4.14.1. celebração do Contrato nº 13.854 entre Furnas e a empresa Focus Opinião e Estratégia Ltda, em 30/11/2001, no valor de R$ 700.000,00, sob a forma de patrocínio ao "Projeto Araguaia e suas Riquezas no Século XXI", sem que tenha ficado devidamente demonstrado tratar-se de projeto cultural, em conformidade com o Manual de Organização, em seu subitem 1.9, estabelecendo que o apoio à alocação de recursos de publicidade e patrocínio para projetos de natureza social e projetos culturais, através das Leis de Incentivos à Cultura, voltados para comunidades carentes, posto que o objeto pactuado cingiu-se a confecção de 2.000 exemplares de: livro arte "Araguaia, suas riquezas no século XXI", gravura, fita de vídeo e CD-Rom, serviços esses passíveis de licitação;

9.4.14.2. emissão de recibo por parte da empresa Focus Opinião e Estratégia Ltda datado de 20/11/2001, data anterior à celebração do Contrato nº 13.854, 30/11/2001;

9.4.14.3. falta de menção no Contrato nº 13.854 de que se trata de patrocínio cultural apoiado por Furnas, com os benefícios da Lei de Incentivo à Cultura, a chamada Lei Rouanet;

9.4.14.4. inconsistências entre os dados das Notas Fiscais relativas à entrega do objeto do Contrato nº 13.854, firmado entre Furnas e a empresa Focus Opinião e Estratégia Ltda, quais sejam:

9.4.14.4.1. divergências entre as Notas Fiscais nºs 36.704 (13/12/2001), 36.757 (14/12/2001) e 36.780 (16/12/2001), especificamente quanto ao item "LIVRO CAPA-DURA ARAGUAIA PROJ.SEC.21", posto que nas Notas Fiscais nºs 36.704 e 36.757 foi atribuído como valor unitário R$ 0,041040 e, Nota Fiscal nº 36.780, R$ 41,04;

9.4.14.4.2. divergências entre as citadas Notas Fiscais no que se refere ao valor total de cada uma, considerando idênticos itens e quantidades, eis que as Notas Fiscais de nºs 36.704 e 36.757, que totalizam juntas 1.000 unidades para cada item, somam R$ 11.501,04, enquanto a Nota Fiscal nº 36.780, também com 1.000 unidades para cada item, soma R$ 52.500,00;

9.4.14.4.3. incongruências no tocante ao peso atribuído em cada Nota Fiscal relativamente aos produtos especificados, levando em consideração as quantidades e os mesmos tipos de produtos:

9.4.14.4.3.1. a Nota Fiscal nº 36.704 possui uma quantidade de 100 caixas com o peso líquido de 1.000 quilos;

9.4.14.4.3.2. a Nota Fiscal nº 36.757 possui uma quantidade de 100 caixas com o peso líquido de 1.000 quilos;

9.4.14.4.3.3. a Nota Fiscal nº 36.780 possui uma quantidade de 192 caixas com o peso líquido de 800 quilos;

9.4.14.4.3.4. falta de comprovação da destinação de 500 exemplares do livro de "Arte Romanelli" para o Plano Nacional das Bibliotecas do Ministério da Cultura – MinC, bem assim da entrega dos exemplares a Furnas, respectivamente conforme parágrafo único da Cláusula Primeira, e Cláusula Quarta, letra "d", do Contrato nº 13.699, firmado com a R.B.M.C. Comunicação e Arte Ltda., em 19/07/2001, no valor de R$ 347.000,00;

9.4.15. Sr. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente, e Sr. Heitor Herberto Sales, ex-Diretor de Administração e Suprimentos, ambos de Furnas, quanto aos patrocínios efetivados em favor das empresas e/ou entidades constantes do quadro abaixo, apresentando especificamente os termos dos patrocínios, seus objetos e demais informações julgadas pertinentes a fim de comprovar a licitude dos procedimentos adotados;

Processo	Favorecido	Valor (R$)
DG.147.2000	Paper Mill Consultoria Ltda (RJ)	294.700,00
DG.119.2001	Grupo Ediouro (RJ)	7.000.000,00
DG.010.2001	Associação Brasil 500 Anos Artes Visuais (SP)	1.000.000,00

9.4.16. Sr. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente, Sr. Heitor Herberto Sales, ex-Diretor de Administração e Suprimentos, Sr. Dimas Fabiano Toledo, ex-Diretor Técnico, Celso Ferreira, ex-Diretor Financeiro, e Márcio Nunes, também ex-Diretor Financeiro, todos de Furnas, quanto à aprovação do patrocínio ao projeto "Arte Romanelli", conforme Resolução de Diretoria nº 009/2069ª, de

03/07/2001, que resultou na celebração do Contrato nº 13.699, entre Furnas Centrais Elétricas S.A. e a empresa R.B.M.C. Comunicação e Arte Ltda., em 19/07/2001, no valor de R$ 347.000,00, para tiragem de 3.000 exemplares do Livro “Arte Romanelli”, dos quais 500 para o Plano Nacional das Bibliotecas do Ministério da Cultura, sem que tenha ficado devidamente demonstrado tratar-se de projeto cultural, em conformidade com o Manual de Organização, em seu subitem 1.9, estabelecendo que o apoio à alocação de recursos de publicidade e patrocínio para projetos de natureza social e de projetos culturais, através das Leis de Incentivo à Cultura, voltados para comunidades carentes, posto que o objeto pactuado cingiu-se à confecção de exemplares do livro “Arte Romanelli”, passível de licitação para a referida aquisição;

9.4.17. Sr. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente, Sr. Heitor Herberto Sales, ex-Diretor de Administração e Suprimentos, e Sr. Luiz José Bacha Rizzo, então Assessor de Comunicação Social, todos de Furnas, a fim de que comprovem a efetiva execução do Contrato nº 13.699, celebrado entre Furnas Centrais Elétricas S.A. e a empresa R.B.M.C. Comunicação e Arte Ltda., em 19/07/2001, no valor de R$ 347.000,00, especificamente quanto à entrega a Furnas dos 3.000 exemplares do Livro “Arte Romanelli”, bem como a sua destinação final, comprovando, ainda, a remessa de 500 exemplares ao Plano Nacional das Bibliotecas do Ministério da Cultura;

9.4.18. Sr. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente de Furnas, pelo fato de não ter sido lavrada, até 30/11/2001, Ata da Reunião de Diretoria nº 2.085, de 23/10/2001, já tendo decorridos quase 40 (quarenta) dias de sua realização, conforme e-mail da funcionária Tânia Vera da Silva Araújo Vicente endereçado à Sra. Lysia Maria Carvalho Paes Leme, ante o que estabelece o Estatuto Social de Furnas, em seu art. 23 c/c o parágrafo único do art. 15 do mesmo normativo;

9.4.19. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente de Furnas, quanto:

9.4.19.1. ao atendimento de solicitações formuladas pelo Deputado Dimas Fabiano Toledo Junior, de patrocínio aos projetos sociais tratados no Convênio nº 14.698, Termos de Compromissos nºs CA.I. 502.04 e CA.I. 1167.04, por se tratar de prática de promoção política;

9.4.19.2. ao atendimento de solicitações formuladas pelo Gabinete do Ministro da Casa Civil, Sr. José Dirceu, de patrocínio aos projetos sociais tratados nos Convênios CT 14.870 e 14.871, firmados com a Prefeitura Municipal de Passa Quatro/MG, por se tratar de prática de promoção política;

9.4.19.3. a variações na distribuição pelos estados da federação de verbas de patrocínio de Furnas ao longo dos anos, explicando como são escolhidos os projetos contemplados e, em especial, as razões da concentração para o Estado de Minas de valores transferidos no exercício de 2005, representando, aproximadamente, 70% dos recursos concedidos por Furnas entre janeiro e agosto do corrente ano;

9.4.20. Sr. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente, Sr. Heitor Herberto Sales, ex-Diretor de Administração e Suprimentos, e Sr. Luiz José Bacha Rizzo, então Assessor de Comunicação Social, todos de Furnas, a fim de que comprovem efetivamente a execução do Contrato nº 13.854, firmado em 30/11/2001 com a empresa FOCUS – Opinião e Estratégia Ltda., especificamente quanto à entrega a Furnas dos 2.000 exemplares de cada item constante do parágrafo único da Cláusula Primeira do referido Instrumento Contratual, bem como a sua destinação final, ante as discrepâncias entre as notas fiscais, nos dados relativos às colunas de quantidade e valores, bem como o peso da mercadoria entregue;

9.4.21. Sr. Paulo Cezar Travassos de Mello Vaz (Chefe do Departamento de Orçamentos), Sr. Marcelo Brandão Carneiro (Chefe do Departamento de Aquisição e responsável pela assinatura do Contrato 15.591 -License) e Sra. Lucimar Altomar Güttler (Responsável pela assinatura do Contrato 15.831 - Hot Line), para justificar ausência de indicação do valor do crédito orçamentário pelo qual foi autorizada a realização de despesa, em contrariedade ao art. 55, inciso V, da Lei 8.666/93, nas cláusulas contratuais atinentes à origem dos recursos financeiros, em contratos que contemplam vários PTs e/ou categorias de despesas;

9.4.22. Sr. Paulo Cezar Travassos de Mello Vaz, chefe do Departamento de Orçamentos, para apresentar justificativas acerca da inadequação de despesas dos contratos relacionados abaixo com a finalidade do Programa de Trabalho 25.752.0807.4103, em desacordo com a Lei Orçamentária Anual e com os arts. 12 e 75, inciso III, da Lei n.º 4.320/64, uma vez que foram realizados dispêndios de outros serviços, quando os recursos deveriam ser destinados exclusivamente à manutenção e adequação de ativos de informática, informação e teleprocessamento:

Razão Social	Contrato	Objeto
Avipam Turismo & Câmbio Ltda	CT13222	Serviços prestados por pessoa física ou jurídica

Bauruense Tecnologia e Serviços Ltda	CT15121	Apoio técnico e administrativo
	CT15368	Serv. Complementares na área do Dct.T
	CT15327	Contrato de apoio administrativo
	CT13609	Serv. complementares p/área do Depto. de Construção
Enesa Engenharia S.A.	CT15326	Contrato de apoio administrativo
	CT13686	Serv. complementares p/área do Depto. de Construção
Hot Line Construções Elétricas Ltda	CT15346	Prestação de serviço de apoio técnico e administrativo
	CT14319	Serviços prestados por pessoa física ou jurídica
TCA Transportes Camilo Ltda	CT14908	Aluguel de veículos
Voetur Turismo e Representações Ltda	CT15253	Agência de viagem, passagem aérea, reservas de hotel

9.4.23. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira (Diretor-Presidente), Rodrigo Botelho Campos (ex-Diretor de Gestão Corporativa), Carlos Alberto Nunes de Freitas (Superintendente de Suprimentos) e Sr. Marcelo Brandão Carneiro (chefe do Departamento de Aquisição), para que apresentem justificativas acerca do descumprimento da determinação exarada por este Tribunal (Acórdão 1130/2003 - Plenário – 9.1.2, Acórdão 896/2004 – Plenário – 9.1, Acórdão 1348/2004 – Plenário – 9.1.1 e Acórdão 1932/2004 – Plenário) o que poderá implicar a imposição da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/92;

9.4.24. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira (Diretor-Presidente), pela indicação e atuação da funcionária contratada, por meio da empresa Bauruense Tecnologia e Serviços Ltda., Gilda Medeiros Garcia, como membro da Comissão Especial de Licitação dos certames CO.PL.O.0001.2004 e CO.PO.O.0001.2004, cuja vencedora foi a própria empresa Bauruense Tecnologia e Serviços Ltda;

9.4.25. Sr. Rodrigo Botelho Campos (Diretor de Gestão Corporativa), pela não realização de audiência pública, nos termos do art. 39 e parágrafo único da Lei n.º 8.666/93, para o conjunto de licitações elencadas: CO.APR.T.0023.2004; CO.APR.T.0024.2004; CO.DAQ.G.0009.2004; CO.PL.O.0001.2004; CO.PO.O.00012004; CO.DAQ.G.0011.2004; e CO.APR.T.0022.2004.

9.4.26. Sr. Marcelo Brandão Carneiro, responsável pela coordenação da licitação CO.DAQ.G n.º 009.2004 e chefe do Departamento de Aquisição – DAQ.G, pela falta de elaboração de projeto básico e de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto da licitação (art. 7º, § 2º, incisos I e II da Lei n.º 8.666/93), condições **sine qua non** de licitação, conforme preceitua o art. 7º, § 6º, da Lei n.º 8.666/93;

9.4.27. Sr. Marcelo Brandão Carneiro, responsável pela coordenação da licitação CO.DAQ.G n.º 009.2004 e chefe do Departamento de Aquisição – DAQ.G, pelo fato de a funcionária contratada via empresa Bauruense tecnologia e Serviços Ltda., Renata Rocha Rodrigues, parte diretamente interessada no certame, ter:

9.4.27.1. atestado, por meio de rubrica, o edital original da licitação CO.DAQ.G n.º 009.2004, contrariando o disposto no art. 40, § 1º, da Lei n.º 8.666/93;

9.4.27.2. representado, em seu lugar, Furnas na licitação CO.DAQ.G n.º 009.2004;

9.4.27.3. auxiliado ativamente a Comissão Especial de Licitação – CEL, na execução dos procedimentos internos e externos da CO.DAQ.G n.º 009.2004, inclusive, participando dos processos de análise da documentação de habilitação, julgamento das propostas e assinatura do contrato.

9.4.28. Sr. Mauro Arantes Júnior, chefe do Departamento de Suporte à Administração de Pessoal – DAP.G, por ter informado, em resposta ao Ofício de Requisição n.º 60/940-2005, que ninguém subsidiou a Comissão Especial de Licitação – CEL na análise da CO.DAQ.G n.º 009.2004, fato esse que contraria as evidências constantes no respectivo processo;

9.4.29. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Márcio Florio, Chefe de Assessoria, devido à contratação de empregados via empresa Hot Line Construções Ltda., CT 15346, assinado em 25/10/2004, para o desempenho de atividades inerentes ao Quadro de Pessoal da Empresa, em desacordo com o inciso II, art. 37 da Constituição Federal e em descumprimento à Decisão n° 1.465/2002 e Acórdãos n°s 1.487/2003 e 1.688/2003, todos do Plenário deste Tribunal;

9.4.30. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Lucimar Altomar Güttler, devido à contratação de empregados via empresa Hot Line Construções Ltda., CT 15831, assinado em 01/07/2005, respectivamente, para o desempenho de atividades inerentes ao Quadro de Pessoal da Empresa, em desacordo com o inciso II, art. 37 da Constituição Federal e em descumprimento à Decisão n° 1.465/2002 e Acórdãos n°s 1.487/2003, 1.688/2003 e 253/2005, todos do Plenário deste Tribunal;

9.4.31. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Márcio Florio, Chefe de Assessoria, devido à contratação de empregados via empresa Inova Engenharia e Construções Ltda., CT 14869, firmado em 15/12/2003, para o desempenho de atividades inerentes ao Quadro de Pessoal da Empresa, em desacordo com o inciso II, art. 37 da Constituição Federal e em descumprimento à Decisão n° 1.465/2002 e Acórdãos n°s 1.487/2003 e 1.688/2003, todos do Plenário deste Tribunal;

9.4.32. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, pela existência de indícios de ausência de informações complementares solicitadas por este Tribunal, por intermédio do Ofício de Requisição nº 75/2005, alínea "a", de 01/11/2005, no tocante à relação de empregados da Fundação Real Grandeza;

9.4.33. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Roberto Mendonça Mansur, Superintendente de Recursos Humanos, quanto à condução da Política de Pessoal da Empresa face à continuidade de contratação de terceiros, sob diversas formas, para o exercício de atividades inerentes ao Quadro de Pessoal da Empresa, em desacordo com o inciso II, art. 37 da Constituição Federal e em descumprimento à Decisão n° 1.465/2002 e Acórdãos n°s 1.487/2003, 1.688/2003, 253/2005 e 1.557/2005, todos do Plenário deste Tribunal;

9.4.34. Sr. Roberto Mendonça Mansur, Superintendente de Recursos Humanos, quanto à discrepância de 503 empregados a maior relacionados na base de dados da Empresa (tabela CTD) e os informados a este Tribunal como terceirizados, de fato;

9.4.35. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, quanto à contratação de 15 (quinze) funcionários inativos de Furnas, sem realização de concurso público, via interpostas pessoas jurídicas, para o exercício de atividades inerentes ao Quadro de Pessoal da Empresa, em desacordo com o inciso II, art. 37 da Constituição Federal e em descumprimento à Decisão n° 1.465/2002 e Acórdãos n°s 1.487/2003, 1.688/2003, 253/2005 e 1.557/2005, todos do Plenário deste Tribunal:

Nome	CPF	Data de Admissão
Jorge Gonçalves do Nascimento	38125137734	21/11/2004
Evandro Mattos Rocha	11169044700	21/11/2004
Fernando de Oliveira Santos	36217743787	21/11/2004
Jofre Borges de Azevedo	20134339720	21/11/2004
Djalma Mendes da Silva	23744138704	21/11/2004
Antônio de Pádua Barbosa	08853606134	01/11/2004
Edemilson José dos Santos	05665876100	01/11/2004
Paulo de Jesus Esper	45794227672	01/11/2004
Silvio de Assis Toledo Júnior	86422936834	23/10/2004
Fernando Alberto Ferreira Lam	33229683700	01/06/2003
José Vidal	40919013791	01/06/2003
Nivaldo Gomes dos Santos	40762440791	01/06/2003
Sergio Luiz Pereira Ramalho	46725920730	01/06/2003
Anesio Santos da Costa	39930769749	01/06/2003
Alexandre Santiago Girardi	33745609700	01/06/2003

9.4.36. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor Presidente, pela existência de indícios de que tenham sido prestadas informações inconsistentes quanto ao número de terceirizados prestando serviços para a empresa; a política de contratação dos terceirizados; aos contratos firmados com a empresa Hot Line Construções Ltda. e a contratação de mão de obra por cooperativa, durante a realização dos trabalhos de monitoramento em dezembro de 2004 que gerou o Acórdão nº 1557/2005 – Plenário;

9.4.37. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Roberto Mendonça Mansur, Superintendente de Recursos Humanos, por prestação de informações inconsistentes ao TCU por ocasião do monitoramento, no âmbito do processo TC nº 010.987/2004-8, no que se refere ao número de

terceirizados, à política de contratação de terceirizados, omissão do contrato firmado com a Hot Line (CT 14319) e contratação de mão de obra por intermédio de cooperativa;

9.4.38. Sr. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente, justificativa em relação ao enquadramento de 786 desligamentos como sendo excepcionais, em especial de 522 empregados enquadrados no item 5.1 da RD nº 008/1991, e aos critérios de alocação dos funcionários em cada uma das 3 categorias de exceção, uma vez que o item 4.4 da RD nº 008/1991 prevê “o desligamento programado (...) será de exclusivo interesse da Empresa e aprovado pela Diretoria Colegiada”;

9.4.39. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Luiz Fernando Silva de Magalhães Couto, Chefe da Consultoria Jurídica, quanto à contratação direta de empregados para prestação de serviços no setor jurídico da Empresa, via pagamentos não formais – ACD (Aceitação de Compromissos Diversos), sob a denominação de “serviços legais”, para o exercício de atividades inerentes ao Quadro de Pessoal da Empresa, em desacordo com o inciso II, art. 37 da Constituição Federal e em descumprimento à Decisão n° 1.465/2002 e Acórdãos n°s 1.487/2003, 1.688/2003, 253/2005 e 1.557/2005, todos do Plenário do E. Tribunal de Contas da União;

9.4.40. Srs. Heitor Herberto Sales, ex-Diretor de Administração e Suprimentos, Rodrigo Botelho Campos, ex-Diretor de Gestão Corporativa, Marcio Nunes, ex-Diretor Financeiro e José Roberto Cesaroni Cury, ex-Diretor Financeiro, quanto a ilegalidade pelos repasses efetuados à CAEFE, discriminados abaixo, diante da inexistência de amparo legal (art. 1º do Decreto n.º 99.509/1990) e ausência de prestação de contas:

Ano	Recursos Repassados (R$)
2002	7.662.489,90
2003	5.493.021,44
2004	9.185.603,91
2005(*)	5.519.487,67
Total	27.860.602,92

(*) Recursos repassados até o mês de agosto de 2005.

9.4.41. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, quanto à ausência de encaminhamento da documentação pertinente à aplicação dos valores pela CAEFE (prestações de contas, contratos etc.), solicitadas nos Ofícios de Requisições n°s 66, alínea “b”, 68, alínea “c” e 70, alínea “a”, tendo em vista que a documentação que a Empresa forneceu se restringiu aos demonstrativos de valores cobrados mediante avisos de lançamento emitidos pela CAEFE a débito de Furnas, os quais inclusive não correspondem aos valores levantados pela Equipe no Sistema de Administração de Pagamentos da Estatal, em desrespeito ao disposto nos arts. 42 e 87 da Lei n.º 8.443/1992;

9.4.42. Sr. Marcos Henrique Souza de Magalhães, Diretor-Presidente da Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e Eletronuclear, quanto à inconsistência entre a relação de empregados da CAEFE encaminhada por Furnas (cinco) e o constante na base de dados do Sistema da Previdência Social – CNIS (sete, base agosto/2005 e 10, base setembro/2005), apresentando justificativas acerca da seleção desses profissionais;

9.4.43. Srs. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente, e José Reginaldo C. Domingos, ex-chefe do departamento de construção de geração Corumbá – DGB.T, pela realização, nos exercícios de 2001 e 2002, de pagamentos por conta de elemento de despesa em montantes muito superiores ao limite anual de dispensa, R$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), fixado para as Empresas Estatais, nos termos do art. 24, inciso II e parágrafo único, c/c art. 23, inciso II, alínea “a”, além de contrariar o art. 23, § 1°, todos da Lei 8.666/93, conforme quadro abaixo:

DGB.T

EXERCÍCIO DE 2001

ELEMENTO DE DESPESA	FLS.	VALOR TOTAL (R$)

Combustível		219.720,47
Hilário de Souza Arantes (Fabricação de móveis em madeira - oratório; altar; ..)		103.539,92
Transporte		74.214,49
Diversos - Adalton de Souza Arantes		28.000,00
E.R.TECH (varejista de máq., equip. e informática)		27.576,00
Loccar - Locadora de Vídeo		27.178,00
TOTAL		480.228,88

EXERCÍCIO DE 2002

ELEMENTO DE DESPESA	FLS.	VALOR TOTAL (R$)
Material de Construção/Obra		818.886,63
Combustível		413.761,89
Transporte		148.743,06
Serviços de Hospedagem/Hotelaria		100.522,00
Equipamentos de Informática		71.876,50
Serviços Aeronáuticos *		38.067,05
Projetos de Engenharia		29.883,83
Hilário de Souza Arantes (Fabricação de móveis em madeira - oratório; altar; ..)		24.700,00
Oxigênio/Acetileno		21.177,79
Máquinas, Peças e Equipamentos**		20.385,79
TOTAL		1.688.004,54

OBS: com base nas notas fiscais
* Notas Fiscais sem descrição dos serviços.
** A descrição das notas fiscais sugere indicação de peças para tratores, retroescavadeiras e afins.

9.4.44. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Clovis H. D. Ribeiro, chefe do departamento de construção de geração Corumbá – DGB.T, pela realização, no exercício de 2003, de pagamentos por conta de elemento de despesa em montantes muito superiores ao limite anual de dispensa, R$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), fixado para as Empresas Estatais, nos termos do art. 24, inciso II e parágrafo único, c/c art. 23, inciso II, alínea “a”, além de contrariar o art. 23, § 1°, todos da Lei 8.666/93, conforme quadro abaixo:

EXERCÍCIO DE 2003

ELEMENTO DE DESPESA	FLS.	VALOR TOTAL (R$)
Material de Construção/Obra		953.623,12
Combustível		802.549,83
Material Industrial		107.568,89
Transporte		87.501,43
José Eduardo Borges (Informática)		75.507,05
Diversos - Comércio		69.265,11
Madeireira		65.292,65
Distribuidora		51.605,85
Sitio Oliveira Hotel		41.322,00
Pneus		33.256,11
Carlos Roberto Fagundes (Bar e Mercearia)		31.336,77
Júlio César Lemos (Comércio varejo peças p/		26.741,30

veículos)		
TOTAL		2.408.570,11

9.4.45. Srs. Luiz Carlos Santos, ex-Diretor-Presidente, e Breno Marinho Junqueira, ex-chefe do departamento de construção de geração térmica – DGE.T, pela realização, no exercício de 2002, de pagamentos por conta de elemento de despesa em montantes muito superiores ao limite anual de dispensa, R$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), fixado para as Empresas Estatais, nos termos do art. 24, inciso II e parágrafo único, c/c art. 23, inciso II, alínea "a", além de contrariar o art. 23, § 1°, todos da Lei 8.666/93, conforme quadro abaixo:

EXERCÍCIO DE 2002

ELEMENTO DE DESPESA	FLS.	VALOR TOTAL (R$)
Material de Construção/Obra		208.271,13
Aparelhos de Ar Condicionado		22.764,34
TOTAL		231.035,47

OBS: com base nas notas fiscais

9.4.46. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Luiz Antônio B. de Pinho, chefe do departamento de construção de geração térmica – DGE.T, pela realização, no exercício de 2003, de pagamentos por conta de elemento de despesa em montantes muito superiores ao limite anual de dispensa, R$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), fixado para as Empresas Estatais, nos termos do art. 24, inciso II e parágrafo único, c/c art. 23, inciso II, alínea "a", além de contrariar o art. 23, § 1°, todos da Lei 8.666/93, conforme quadro abaixo:

EXERCÍCIO DE 2003

ELEMENTO DE DESPESA	FLS.	VALOR TOTAL (R$)
Material de Construção/Obra		205.467,11
Materiais Diversos (comércio)		69.757,54
TOTAL		275.224,65

9.4.47. Srs. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, e Luiz José Bacha Rizzo, ex-Assessor de Comunicação Social, pela contratação direta do Grupo Canal Energia, em 01/07/2004, sem licitação, com enquadramento indevido na inexigibilidade prevista no art. 25, inciso I, da Lei n° 8.666/93, com afronta também aos Princípios Constitucionais da Moralidade e Impessoalidade (art. 37, **caput**, da CF/88), tendo em vista que o quadro societário do Grupo Canal Energia é composto pelo Sr. Gabriel Martins Toledo, filho do ex-Diretor Planejamento, Engenharia e Construção, Sr. Dimas Fabiano Toledo, e pelos Srs. Rodrigo Figueiredo Ferreira e Ricardo Figueiredo Ferreira, filhos do ex-Diretor de Operação do Sistema e Comercialização de Energia, Sr. Celso Ferreira;

9.4.48. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor-Presidente, para apresentar razões de justificativas quanto à motivação e respaldo legal na concessão de patrocínio, por parte da Empresa, ao Grupo Canal Energia Internet S/C;

9.4.49. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, Diretor Presidente pela existência de indícios de ausência de informações complementares solicitadas por este Tribunal, no decurso da presente auditoria, conforme quadro abaixo, mesmo diante da confirmação do prazo de prorrogação solicitado pela Empresa (16/11/2005) como razoável ao atendimento das solicitações, nos termos do despacho proferido pelo Ministro-Relator, LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA, consoante arts. 42 e 87 da Lei n° 8.443/92, c/c o art. 208 do Regimento Interno/TCU:

Nº Ofício Requisição	**Data de Entrega**	**Item do Ofício pendente de**	**Objeto da demanda**

	Ofício	atendimento	
43	23.09.2005	XI	. envio de cópia documentação . envio relatório/produto final da licitação
46	26.09.2005	B	. cópia do relatório parcial da Comissão de Sindicância instaurada em 22.07.04 – DP.I.142.2004, s/ desfecho até então
49	27.09.2005	H	. justificativas p/ recebimento recursos de 01 emp. Inativo, e comprovação de serviços prestados
55	28.09.2005	I a VII	. 01 exemplar de cada produto final adquirido
59	29.09.2005	2	. cópia normativo que disciplina pagt° peq. Monta
65	06.10.2005	B	. idem ofício 58
66	10.10.2005	B	. total receitas auferidas e despesas realizadas pela CAEFE, exerc. 2002 a 2005, detalhada por rubricas
68	11.10.2005	C	. cópia balanços patrimoniais da CAEFE
70	14.10.2005	A	. destinação recursos da CAEFE, meses 09/02, 05/03, 10/04 e 02/05
73*	24.10.2005	A; B	. critério para seleção de 01 profissional admitido s/ concurso público . informação acerca da instauração de com. Sindicância
76*	01.11.2005	A	. cópia do contrato que resultou na admissão de empregados na FRG
77*	08.11.2005	A	. cópia de 01 Res. de Diretoria - n° 002/2283
79*	16.11.2005	A	. data e forma de admissão de alguns empregados

* os ofícios 73, 76, 77 e 79 foram encaminhados posteriormente à intervenção do Relator fixando novo e improrrogável prazo para atendimento.

9.4.50. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, para que encaminhe justificativas para a não apresentação de informações referentes aos compromissos a seguir relacionados, que foram utilizados como fundamento para pagamentos efetuados no período analisado (campo CMP da tabela encaminhada): CT 11203, CT 12539, CT 13284, CT 14319, CT ELET-ITAIPU, CT-LOCALIZA/BH, CT. 12.999, CT. 13.014, CT.13283, CT.13769, CT06000181, CT06000185, CT11540, CT11769, CT11902, CT11939, CT12337, CT12615, CT12638, CT12646, CT12703, CT12758, CT12772, CT12892, CT12920, CT12943, CT13016ALS, CT13038, CT13052, CT13125, CT13186, CT13216, CT13274, CT13347, CT13352, CT13520, CT13525, CT13692, CT13693, CT13750, CT694030397, CT7439, CT8635, CT8674, CTDRPO013117, CTDRPO13252, CTDSAGE026594P;

9.4.51. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, para que esclareça a razão da inclusão, no cadastro de inativos, do funcionário de matrículas 018291-6 e 019077-1;

9.4.52. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, para que esclareça a manutenção, no cadastro de inativos encaminhado à equipe de auditoria, de pessoas falecidas;

9.4.53. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, para que esclareça os motivos que levaram à rescisão do funcionário Edilson Vera Matos, matrícula 019858-9, cadastrado na base de inativos, com data de desligamento igual a de admissão e o motivo rescisório "nulidade de contrato de trabalho", constando remuneração nos meses de setembro e dezembro de 2004, no valor total de R$ 1.983,20 na base da Previdência Social;

9.4.54. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, para que esclareça o vínculo empregatício do funcionário Elizeu Mozer Martins entre 11/10/1996 e 15/04/1998, tendo em vista a indicação, na base da Previdência Social, de vínculo com a Eletronuclear nesse período;

9.4.55. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, para que esclareça o vínculo dos funcionários Miguel Henrique da Cruz Veras, CPF 102.606.337-04, Hortencia Vieira, CPF 296.259.127-20, Eliza Maria Vaz Serra, CPF 384.081.207-00 e Valdir Soares Malaquias, CPF 444.283.757-00, que constam da base de inativos e possuem também matrículas de ativos;

9.4.56. Sr. José Pedro Rodrigues de Oliveira, para que esclareça a situação cadastral do Sr. Fernando Caram Guimarães, constante da base de inativos e com registro de falecido na base da Receita Federal;

9.4.57. Sr. Paulo Cezar Travassos de Mello Vaz, Chefe do Departamento de Orçamentos, para que justifique as discrepâncias entre os valores fornecidos pela DOR.F e os contratos entregues por Furnas, encaminhando a este Tribunal a listagem analítica dos itens de realização orçamentária que permitiram chegar aos valores totais informados pelo DOR.F em 15/08/2005, utilizados pela equipe na fase de planejamento da auditoria.

9.5. Encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, às Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito dos Correios e do Mensalão, bem como à Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CPI dos Bingos, à Procuradoria-Geral da República e à Casa Civil da Presidência da República, esclarecendo-se-lhes que não houve decisão definitiva a respeito das questões tratadas nos presentes autos, e que tão logo o Tribunal vier a fazê-lo, ser-lhes-ão encaminhados os resultados.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0354-11/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-013.100/2005-4 (c/ 13 anexos)

Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.
Interessado: Congresso Nacional.

SUMÁRIO: Auditoria de Conformidade. Contratos de propaganda e publicidade. Constatação de várias ocorrências, tais como: ausência de cotações de preços e de atesto de realização de serviços subcontratados; subcontratação total dos serviços, com cobrança de honorários; execução de serviços fora do objeto contratual e sem verificação de adequação do preço; serviços de patrocínio, com cobrança indevida de comissão. Audiências. Determinações. Remessa de cópia do Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional responsável pela apuração dos fatos relativos à Empresa dos Correios e Telégrafos – ECT, à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

RELATÓRIO

Trata-se da Auditoria de Conformidade realizada por Analistas de Controle Externo da 5ª Secex, da Secex/RJ e da Secretaria Adjunta de Contas – Adcon, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, em decorrência da determinação contida no Despacho exarado pelo Ministro-Presidente Adylson Motta no TC-012.177/2005-5, com o objetivo de verificar a regularidade da contratação e execução dos serviços de publicidade e propaganda, bem como da aquisição de bens e serviços de informática, relativos ao período entre 2000 e 2005 (fls. 04/76).

2. Os recursos financeiros fiscalizados nesta auditoria foram da ordem de R$ 124.365.364,07, dos quais R$ 68.734.943,03 referem-se a gastos com publicidade e propaganda (valores executados de 2000

até julho de 2005) e R$ 55.630.421,04 relacionam-se a contratos da área de informática (valores executados de 2000 até 16/08/2005).

3. As contratadas pelo BNDES para publicidade foram, no período de 21/03/2000 a 21/03/2005, as empresas DPZ – Dualibi, Petit, Zaragoza Propaganda Ltda., Contemporânea Ltda., e, a partir de 22/03/2005, a mesma DPZ e a Arcos Propaganda Ltda.

4. Com relação aos processos da área de propaganda e publicidade, houve a necessidade de serem verificados, além dos contratos previamente escolhidos, o processo licitatório AR/DERIN n. 01/1999 e a execução do Contrato dele decorrente, o AR/OCS n. 01/2000, por serem de fundamental importância para a análise do sistema de publicidade do BNDES. Dessa forma, foram analisados os seguintes processos:

Contratos de Publicidade			
Contratada	Contrato	Valor (R$)	Data
DPZ Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda.	GP/DECCO 01/2005	22.500.000,00[1]	22/03/2005
Arcos Publicidade Ltda.	GP/DECCO 02/2005	22.500.000,00[2]	22/03/2005
DPZ Propaganda Ltda. e Contemporânea Ltda.	AR/OCS 01/2000	14.000.000,00[3]	21/03/2000
Modular Produções Culturais e outros	PI 04/2003	535.882,00	05/02/2003
Vanderley Lopes e Outros	PI 03/2003	367.895,13	05/02/2003
AD STUDIOS Comunicações Visual	OCS 42/2005	350.000,00	15/03/2005
Graftipo Gráfica e Editora Ltda.	OCS 50/2005	245.000,00	12/04/2005

[1]Previsão inicial. Executados até julho de 2005: R$ 5.829.633,53.
[2]Previsão inicial. Executados até julho de 2005: R$ 2.412.414,67.
[3]Contrato encerrado. Executados R$ 60.492.894,83, durante toda a sua vigência.

5. As principais irregularidades nas áreas de propaganda e publicidade detectadas pela equipe foram as seguintes: ausência de cotações de preços, de autorizações de serviços e de atesto de realização de serviços subcontratados; subcontratação total dos serviços, inclusive daqueles de criação, com cobrança de honorários; execução de serviços fora do objeto contratual; execução de serviços de consultoria e **clipping** fora do objeto contratual e sem verificação de adequação do preço; serviços de patrocínio, com cobrança indevida de comissão; subcontratação de empresa do próprio grupo, com pagamento de honorários; pagamento de serviços com valor superior ao preço faturado pela subcontratada; descrição insuficiente e imprecisa dos serviços prestados; ausência de registros de fiscalização e acompanhamento dos contratos; assinatura de contratos com objetos múltiplos, com inclusão de serviços desvinculados da área de publicidade; firmatura de aditivos contratuais realizados sem aprovação da consultoria jurídica do órgão; assinatura de aditivos contratuais realizados acima dos 25% permitidos pelo § 1º do art. 65 da Lei n. 8.666/1993; celebração de aditivo contratual, visando ao aumento de valor do contrato, com efeitos retroativos; utilização de parecer jurídico inválido e ausência de justificativa de preços e da escolha das contratadas em inexigibilidades de licitação.

6. Nessa área de publicidade, a equipe de auditoria enfatiza a ocorrência de falhas operacionais, que, embora influenciem diretamente nos trabalhos do BNDES, são causadas pela ação (ou falta de ação) da Secom/PR, órgão central de comunicação do Governo Federal. A então Secom, atual Subsecretaria de Comunicação Institucional, ligada à Secretaria-Geral da Presidência da República, é o órgão central do Executivo, responsável pela coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União.

7. Os empregados do BNDES informaram à equipe que não há dados de preços de serviços de publicidade, o que dificulta a verificação da conformidade dos preços durante o acompanhamento da execução do contrato. De acordo com a equipe do BNDES, a Secom poderia criar um banco de dados com essas informações, o qual seria alimentado pelos demais órgãos e entidades públicas.

8. Uma outra questão importante sobre os contratos de publicidade refere-se à remuneração das agências de publicidade. As empresas contratadas pelo BNDES não são remuneradas somente pelos serviços de criação. A principal contraprestação dos serviços advém de percentuais aplicados sobre os

valores pagos a terceiros a título de execução da idéia criativa e de sua veiculação. Dessa forma, a remuneração obtida pela agência nem sempre possui vínculo direto entre o custo do serviço por ela prestado e a comissão/honorário recebido, uma vez que os valores recebidos decorrem de serviços prestados por terceiros alheios ao contrato.

9. Essa prática advém da legislação que regula a atividade publicitária, em especial da Lei n. 4.680/1965, que estabeleceu no art. 11 que "a comissão, que constitui a remuneração dos agenciadores de propaganda, bem como o desconto devido às agências de propaganda serão fixados pelos veículos de divulgação sobre os preços estabelecidos em tabela".

10. Em 29/5/1992, foi firmado acordo entre a Secom/PR e o Conselho Executivo das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (CENP) estabelecendo que a publicidade do governo passaria a ter preço de veiculação menor que os praticados no mercado publicitário, a ser alcançado pela concessão direta de desconto ou de reaplicação em espaços comerciais em novas inserções, cabendo a cada veículo estabelecer sua política de preços especiais. Os termos do acordo foram absorvidos pelo Decreto n. 4.563/1992.

11. Dessa forma, a obrigação de buscar o menor preço em serviços como os de produção de filmes e de veiculação foi transferida às agências de propaganda, o que, segundo os Analistas, não se mostra razoável, uma vez que se delega à agência o dever de buscar a melhor condição para a Administração, ao mesmo tempo em que se estabelece que essa atividade será remunerada sob a forma de percentuais sobre o valor total despendido, o que garantiria à agência uma maior remuneração quanto maiores forem os preços.

12. Considerando que compete à Secom/PR a política de comunicação e divulgação social do governo, bem como a coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, a questão em foco deve ser encaminhada à 6ª Secretaria de Controle Externo, unidade à qual encontra-se jurisdicionada a Secom/PR, para que seja avaliada a conveniência e oportunidade de determinar a este órgão que promova estudos com o objetivo de alterar as normas que regulam a atividade publicitária, a fim de atender ao interesse público, sob a ótica dos princípios da eficiência e economicidade, tendo em conta, especialmente, o estabelecimento de nova sistemática de remuneração das agências de publicidade.

13. Quanto à área de informática, a equipe optou por ampliar o período de gestão abrangido pela fiscalização, devido à necessidade de verificação da observância, pelo BNDES, do limite máximo de acréscimo percentual permitido pela Lei n. 8.666/1993 para valores de aditivos contratuais assinados no período inicialmente escolhido (2003/2005), mas cujos contratos originais tinham sido firmados em 2000.

14. Também optou-se por incluir todos os processos da IBM e daquele de mais alto valor da Consist Consultoria – Sistemas e Representação Ltda., com base no fato de que os contratos referentes a estes processos respondem por 53,46% de todos os pagamentos feitos pelo BNDES de 2002 a 2005 na área de informática. Adicionalmente, a escolha da totalidade dos processos referentes à IBM permitiu uma avaliação sobre a concentração de gastos do BNDES com esta empresa em relação às demais despesas de informática.

15. Assim, a equipe selecionou para exame os processos e documentos relacionados aos seguintes contratos e aditivos:

Contratos de informática			
Contratada	Contrato	Valor (R$)	Data
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 368/2002	8.063.022,92	2002
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 296/2004	6.138.225,63	2004
Consist Consultoria Sistemas e Representação Ltda.	OCS 280/2003	3.966.156,18	2003
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 277/2004	3.450.000,00	02/12/2004
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 211/2002	2.250.000,00	–
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 352/2000	2.009.771,04	27/12/2000

IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 285/2003	1.658.953,20	2003
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 285/2003	1.658.953,20	08/03/2005
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda. (Aditivo)	OCS 285/2003	1.658.953,20	2005
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 353/2000	1.378.969,68	27/12/2000
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 359/2000	1.028.227,44	2003
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 188/2002	750.000,00	28/02/2005
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda. (Aditivo)	OCS 188/2002	750.000,00	11/12/2004
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 243/2000	397.154,17	27/12/2002
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 310/2000	310.484,85	–
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 137/2004	301.402,50	–
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	OCS 354/2000	118.800,00	27/12/2000
IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.	**OCS 344/2002**	50.000,00	–

16. No que se refere aos principais achados nas contratações na área de informática, a equipe de auditoria registra os seguintes: concentração de gastos de informática do BNDES com uma única empresa, a IBM Brasil - Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.; exigências indevidas em certame licitatório; ausência de sanção por inexecução contratual; insuficiência de justificativa de preço; ausência de projeto básico para contratação de bens e serviços; ausência de orçamento detalhado em planilhas nos processos de inexigibilidade; pagamentos antecipados; não-comprovação de regularidade fiscal; falta de parecer jurídico sobre propostas de contratação e aditivos contratuais; inexistência de registro de fiscalização dos contratos; ausência de publicações de extratos no Diário Oficial da União; assinatura de termos aditivos com datas retroativas.

17. A respeito da concentração de gastos com a IBM, a equipe de Analistas aduz que o principal fornecedor do BNDES na área de serviços de informática é a referida empresa. Os gastos a ela referentes foram assim demonstrados:

Participação da IBM entre fornecedores de informática do BNDES – 2002/2005

DESCRIÇÃO	Total gasto em informática	Total gasto com a IBM	%
2002	R$ 19.330.126,68	R$ 6.740.715,34	34,87
2003	R$ 13.058.837,11	R$ 3.266.553,69	25,01
2004	R$ 17.514.014,93	R$ 12.628.805,15	72,11
2005 (até 16/08)	R$ 5.727.442,32	R$ 3.138.640,14	54,80
2002/2005	R$ 55.630.421,04	R$ 25.774.714,32	46,33
Fonte: Equipe do TCU, mediante pesquisa no Sistema OASIS do BNDES			

18. O quadro demonstra que, no tocante à concentração de serviços, a IBM recebeu 46,33% de todos os gastos do BNDES feitos com informática entre 2002 e 2005. Além da concentração de serviços pela IBM, observou-se que grande parte dessas contratações foram realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, pois do total de cobranças feitas pela IBM ao BNDES (R$ 32.371.356,48), 84,9 % (R$ 27.483.856,48) vêm de contratações diretas. Além disso, quinze dos dezessete contratos da IBM firmados ou aditivados com o BNDES desde 2002 (período abrangido pela auditoria) foram originados em contratação direta sem licitação.

19. Os Analistas entendem que os procedimentos adotados pelo BNDES indicam a existência não apenas de problemas pontuais e específicos, mas também podem indicar dependência desta empresa pública em relação a uma empresa privada, a IBM. Outros fatos servem como indícios desta dependência e foram analisados anteriormente neste relatório, tais como: exigências indevidas feitas em licitação; ausência de aplicação de sanções por inexecução contratual; não comprovação de que os preços apresentados pela IBM, nas contratações diretas, sejam compatíveis com os de mercado.

20. Todavia, tendo em vista que o presente trabalho não teve seu foco voltado para uma análise operacional e aprofundada sobre o caso em questão, entendem os Analistas que a avaliação sobre a dependência do BNDES em relação à IBM ou até mesmo a avaliação de sua proporção só será possível após a realização de um trabalho de auditoria operacional específico na área de tecnologia da informação, elaborado com apoio da Secretaria Adjunta de Fiscalização – ADFIS, razão pela qual considera cabível o encaminhamento de cópia deste Relatório à Segecex, a fim de subsidiar os trabalhos daquela Secretaria, com o fito de, se for conveniente e oportuno, que se faça a inclusão da questão da dependência de determinadas empresas da área de informática por parte de entes públicos.

21. Concluindo, a equipe de Analistas apresenta a seguinte proposta de encaminhamento (fls. 67/76), **in verbis**:

21.1 – realizar audiência dos seguintes responsáveis, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU:

21.1.1 – Sr. Francisco Roberto André Gros, ex-Presidente do Banco, para que apresente razões de justificativa sobre:

a) a assinatura do Contrato n. AR/OCS 01/2000, sem previsão de cotações de preços para os serviços subcontratados, nem de verificação da conformidade dos valores pagos com os preços de mercado, em desrespeito ao princípio da isonomia e ao art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

b) a celebração dos Termos Aditivos ns. 01/2000 e 02/2000 ao Contrato AR/OCS 01/2000, promovendo alteração do valor contratual em 58,33% do valor original, em desacordo com o que estabelece o § 2º do art. 65 da Lei n. 8.666/1993, sem justificativa e sem parecer jurídico, em afronta ao que determina o art. 38, parágrafo único, da mesma Lei;

21.1.2 – Sr. Eleazar de Carvalho Filho, ex-Presidente, para que apresente razões de justificativa por ter firmado o Termo Aditivo n. 04/2000 ao Contrato n. AR/OCS 01/2000, alterando o valor da conta **A** do Contrato, sem apresentar as devidas justificativas para o aumento, estabelecendo, inclusive, efeitos retroativos para o acréscimo no valor contratual, em afronta ao que determina o **caput** do art. 65, da Lei n. 8.666/1993, e sem o necessário parecer jurídico, em desacordo o art. 38, parágrafo único, da mesma Lei;

21.1.3 – Sr. Isac Zagury, ex-Diretor do Banco, para que apresente razões de justificativa pela irregularidade indicada na alínea **b** do subitem 21.1.1 acima, bem assim aquela contida no subitem 21.1.2 **retro**:

21.1.4 – Sr. José Paulo Lino da Câmara e Souza, Chefe do Departamento de Relações Institucionais (posteriormente denominado Departamento de Comunicação e Cultura) do BNDES no período de 04/08/1997 a 21/04/2001 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato n. AR/OCS 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas seguintes irregularidades:

a) execução dos serviços sem realização prévia de cotação de preços, nem verificação da conformidade dos valores pagos com os preços de mercado, sem prévia e formal autorização para realização dos serviços e por ter solicitado o pagamento dos serviços sem os respectivos atestos de recebimento, em desrespeito ao princípio da isonomia e aos arts. 3º, 73 e 74 da Lei 8.666/1993 e arts. 62 e 63, § 2º, inciso III da Lei n. 4.320/1964;

b) subcontratação total dos serviços de publicidade e propaganda do BNDES, inclusive de criação, pelas empresas DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. e Contemporânea Ltda., em desconformidade com os arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei n. 8.666/1993;

c) realização dos serviços, a seguir discriminados, pelas empresas DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. e Contemporânea Ltda., os quais não faziam parte do objeto previsto contratualmente, com descumprimento das normas licitatórias e desnecessário pagamento de remuneração a empresa intermediadora, em desrespeito ao princípio da licitação e da isonomia (arts. 2º e 3º da Lei n. 8.666/1993) e à IN/Secom n. 03/1993:

Contrato Vigente	Documento	Contratada	Valor total (R$)	Data	Subcontratada	Descrição
AR/OCS	131.762	DPZ	24.000,00	18/4/2001	Sample -	Realização de seis grupos

01/2000					Estudos Mercadológicos	de discussão - Projeto GT
AR/OCS 01/2000	134.433	DPZ	1.240,00	13/8/2001	DRUID Consultoria	Prestação de Serviços de Informática e Sistemas
AR/OCS 01/2000	134.696	DPZ	12.717,55	24/8/2001	Apoio Editora	Serviço de administração do banco de dados
AR/OCS 01/2000	132.165	DPZ	4.742,50	28/4/2001	DRUID Consultoria	Prestação de Serviços de Informática e Sistemas
AR/OCS 01/2000	132.590	DPZ	11.600,00	22/5/2001	E-CLIP Ltda.	Clipping digital
AR/OCS 01/2000	132.669	DPZ	990,00	25/5/2001	DRUID Consultoria	Prestação de Serviços de Informática e Sistemas
AR/OCS 01/2000	132.935	DPZ	24.000,00	8/6/2001	Sample - Estudos Mercadológicos	Realização de seis grupos de discussão - Projeto Agenda de Mudanças
AR/OCS 01/2000	134.887	DPZ	6.806,43	30/8/2001	Apoio Editora	Serviços mensais de DDD para atualização do banco de dados
AR/OCS 01/2000	134.888	DPZ	3.568,03	30/8/2001	Colorgraf Gráfica e Editora	1000 Folhetos com 36 págs. e 500 cartazes
AR/OCS 01/2000	139.316	DPZ	12.500,00	23/4/2002	Sample - Estudos Mercadológicos	24 entrevistas com superintendentes de bancos
AR/OCS 01/2000	143.751	DPZ	1.035,00	11/12/2002	N.W do Brasil Máquinas e Plástico Ltda.	Porta cartão de natal- 30 unid.
AR/OCS 01/2000	143.758	DPZ	1.907,98	11/12/2002	Colset Industria gráfica Ltda	1670 cartões de natal – mod. BNDES
AR/OCS 01/2000	143.760	DPZ	11.476,41	11/12/2002	Pádua e Bertani Design Ltda - ME	Criação de Peças Comemorativas para o Natal
AR/OCS 01/2000	143.750	DPZ	10.925,00	11/12/2002	Fotonauta S/C Ltda	Sessão de estúdio, fotografia para cartões de natal do BNDES
AR/OCS 01/2000	144.501	DPZ	4.600,00	13/12/2001	Mangione, Filhos & CIA Ltda	Espera telefônica – sincronização musical
GP/DECCO OCS 01/2005	153.803	DPZ	9.691,00	17/6/2005	COLORGRAF Gráfica e Editora	2500 sacos plásticos p/ quebra- cabeças; 2500 testeiras; 2500 unid. de quebra-cabeça
GP/DECCO OCS 01/2005	152.859	DPZ	5.946,71	18/2/2005	COLORGRAF Gráfica e Editora	6.000 crachás de identificação institucional
GP/DECCO OCS 01/2005	153.864	DPZ	2.420,60	24/6/2005	Hartmann Promoções Ltda	200 crachás e porta-crachás; 200 pins adicionais
GP/DECCO OCS 02/2005	18	ARCOS	1.150,00	17/6/2005	Studio Brindes	Aço para botton
GP/DECCO OCS 02/2005	19	ARCOS	27.255,00	17/6/2005	Studio Brindes	Alumínio para porta recado

d) prestação, para o BNDES, de serviços de consultoria e **clipping**, que não se enquadram no objeto contratual, sem realização de cotação de preços e sem a comprovação da adequação dos preços pagos àqueles de mercado, em afronta ao princípios da licitação e aos arts. 2º e 3º da Lei 8.666/1993;

21.1.5 – Sr. Guilherme Arruda Accioly, Chefe do Departamento de Relações Institucionais do BNDES no período de 19/07/01 a 30/09/01 e 01/10/01 a 15/10/02 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS n. 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas irregularidades ocorridas na execução do mencionado Contrato, já descritas nas alíneas **a/d** do item precedente;

21.1.6 – Sra. Ana Luiza Landim, Chefe do Departamento de Relações Institucionais do BNDES no período de 16/10/02 a 28/02/03 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS n.01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas mesmas irregularidades indicadas nas alíneas **a/d** do item 21.1.4 precedente;

21.1.7 – Sra. Elisabeth Maria de São Paulo, Chefe do Departamento de Relações Institucionais no período de 01/03/03 a 07/03/04 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS n. 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas irregularidades mencionadas nas alíneas **a/d** do item 21.1.4 precedente;

21.1.8 – Sra. Maria Carmem Westerlund, Chefe do Departamento de Relações Institucionais do BNDES no período de 08/03/04 a 04/01/05 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS n. 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas ocorrências registradas nas alíneas **a/d** do item 21.1.4 precedente, bem como por ter autorizado o pagamento à DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. de honorários sobre os valores referentes a ações de patrocínio do BNDES junto à Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), conforme consta da tabela a seguir, contrariando o disposto no item "c" da Cláusula 4ª do Contrato AR/OCS n. 01/2000:

Nota de pagamento	Valor total (R$)	Comissão da Agência	Data	Descrição
149.337	105.756,85	16.698,45	31/3/2004	Patrocínio do programa especial – março
150.100	105.756,85	16.698,45	31/5/2004	Patrocínio do programa especial – maio
150.368	105.756,85	16.698,45	30/6/2004	Patrocínio do programa especial – junho
152.628	105.136,43	16.600,49	28/12/2004	Patrocínio do programa especial – dezembro
152.792	105.136,43	16.600,49	31/1/2005	Patrocínio do programa especial - janeiro
152.906	105.136,43	16.600,49	25/2/2005	Patrocínio do programa especial – fevereiro

21.1.9 – Sra. Anna Cristina P. Varella, Chefe do Departamento de Relações Institucionais do BNDES no período de 05/01/05 a 13/04/2005 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas ocorrências indicadas no item 21.1.8 acima;

21.1.10 – Sr. Sérgio Maranhão Carijó, titular da Gerência de Publicidade do Departamento de Comunicação e Cultura do BNDES no período de 14/04/2005 a 24/04/2005 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos Contratos GP/DECCO ns. OCS 01 e 02/2004, para que apresente razões de justificativa por ter autorizado a realização dos serviços listados na alínea **c** do item 21.1.4 acima, pelas empresas DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. e Arcos Propaganda Ltda., os quais não faziam parte do objeto previsto contratualmente, com descumprimento das normas licitatórias e desnecessário pagamento de remuneração à empresa intermediadora, em desrespeito ao princípio da licitação, aos arts. 2º e 3º da Lei n. 8.666/1993 e à IN/Secom n. 03/1993;

21.1.11 – Sra. Melissa de Araújo Cabral, titular da Gerência de Publicidade do Departamento de Comunicação e Cultura do BNDES no período de 25/04/2005 até os dias atuais e responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos Contratos GP/DECCO ns. OCS 01 e 02/2004, para que apresente razões de justificativa pela mesma ocorrência indicada no item 21.1.10 acima;

21.1.12 – Sr. Flávio Formoso da Silva, gerente de produção do ACO/DEOPI/AAI, para que apresente razões de justificativa sobre a não-aplicação de sanção à IBM por inexecução do Contrato OCS

n. 359/2000, ocorrida na forma de desativação unilateral dos equipamentos tipo 3590, modelo A50, em desobediência ao art. 58, incisos III e IV, da Lei 8.666/1993;

21.1.13 – Srs. Fábio Stefano Erber e Mário Guedes de Mello Neto, ex-Diretores do BNDES, para que apresentem razões de justificativa para a assinatura do Contrato n. OCS 280/2003 com previsão de pagamento antecipado para a prestação dos serviços de garantia de atualização técnica e suporte técnico pelo período de 24 meses, em desacordo com art. 65, inciso II, alínea **c**, da Lei n. 8.666/1993, art. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e art. 38 do Decreto n. 93.872/1986;

21.1.14 – Sr. Antônio Leal Faoro, Superintendente da Área de Tecnologia da Informação, no período de 29/10/2001 a 17/11/2003, para que apresente razões de justificativa para a assinatura do Contrato OCS n. 188/2002 com previsão de pagamento antecipado para o objeto do mencionado Contrato, em desacordo com os art. 65, inciso II, alínea **c**, da Lei 8.666/1993, art. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e art. 38 do Decreto n. 93.872/1986;

21.1.15 – Sr. Armando Mariante Carvalho Junior, ex-Diretor, para que apresente razões de justificativa pela assinatura, com data retroativa, do 3º Termo Aditivo do Contrato OCS 243/2000, após a expiração da vigência do mencionado Contrato, em desobediência ao art. 60, parágrafo único, e art. 92, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993;

21.1.16 – Sr. Carlos Kawall Leal Ferreira, ex-Diretor, para que apresente razões de justificativa pela assinatura do 1º Termo Aditivo do Contrato OCS n. 188/2002, com data retroativa a 10/12/2004, após a expiração da vigência do mencionado Contrato, em desobediência ao art. 60, parágrafo único, e art. 92, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993;

21.1.17 – Sr. Márcio Henrique Monteiro de Castro, ex-Diretor, para que apresente razões de justificativa pela assinatura do 1º Termo Aditivo do Contrato OCS n. 368/2002, com data retroativa a 20/12/2003, após a expiração da vigência do mencionado Contrato para o item objeto do aditamento, em desobediência ao art. 60, parágrafo único, e art. 92, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993;

21.2 – determinar ao BNDES que:

21.2.1 – promova, em consonância com o **caput** do art. 38 da Lei n. 8.666/1993, a numeração e a organização de todos processos administrativos sob sua responsabilidade, e cuide para que, doravante, os processos referentes a compras e contratações sejam corretamente formalizados, retratando fidedignamente os acontecimentos, mediante: a) numeração de páginas; anexação de documentos em seqüência cronológica; elaboração de preâmbulos de editais em conformidade com o art. 40, **caput,** da Lei de Licitações; juntada de anexos aos editais; atestação de notas fiscais pelos servidores designados em ordem de serviço; e os comprovantes de pagamento dos serviços/produtos; b) organização dos documentos referentes a pesquisa de mercado e dos processos arquivados; c) juntada ao processo de todos os documentos correlatos e decisões tomadas quanto aos procedimentos adotados no decorrer da licitação e da execução contratual;

21.2.2 – estabeleça mecanismos eficientes de controle, com previsão de apresentação prévia das cotações realizadas e reconhecimento da vencedora, autorização prévia para realização dos serviços e atesto de recebimento dos serviços, com formalização dos mencionados documentos, que devem ser assinados e, posteriormente, guardados na entidade para fins de controle;

21.2.3 – abstenha-se de subcontratar serviços, bem como evite que as subcontratadas emitam notas fiscais em nome do Banco;

21.2.4 – adote providências no sentido de que sejam excluídos dos contratos de publicidade os serviços de consultoria e **clipping,** no âmbito dos Contratos GP/DECCO OCS ns. 01 e 02/2004, vez que tais serviços não se enquadram no objeto destes instrumentos;

21.2.5 – ajuste os Contratos GP/DECCO/OCS ns. 01 e 02/2005 aos termos do Acórdão/1ª Câmara 1.805/2003, excluindo dos seus objetos os serviços de desenvolvimento de ações promocionais e formatação de balanços e balancetes para publicação, e abstenha-se de permitir que tais serviços sejam executados nos âmbitos dos mencionados contratos;

21.2.6 – apresente, em todos os processos que envolvam a contratação direta de bens e serviços, nos termos do art. 26, III e 38, VI da Lei n. 8.666/1993:

a) justificativa para a dispensa ou inexigibilidade, para a escolha do fornecedor ou prestação de serviços e para o preço contratado, bem como os pareceres jurídicos pertinentes, dos quais devem constar, pelo menos: enquadramento jurídico da contratação, informação sobre a regularidade dos procedimentos adotados e opinião expressa do parecerista sobre a regularidade ou não do processo;

b) parecer jurídico sobre as minutas de contratos e respectivos termos aditivos, constando expressamente a aprovação destes documentos;

21.2.7 – promova o acompanhamento e a fiscalização efetivos da execução dos contratos, procedendo ao registo de ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo como parâmetros os resultados previstos no contrato, conforme preceituado no art. 67 da Lei n. 8.666/1993;

21.2.8 – adote providências para que, na execução dos contratos celebrados com as agências de publicidade e propaganda, seja apresentada a descrição detalhada dos serviços prestados, quando da comprovação da execução dos mesmos, em obediência aos arts. 66 e 67 da Lei n. 8.666/1993;

21.2.9 – implemente medidas com vistas a obter ressarcimento relativamente aos seguintes pagamentos indevidos, instaurando, inclusive, se necessário, a competente tomada de contas especial:

a) por conta do Contrato AR/OCS n. 01/2000, de honorários à DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda., sobre os valores referentes a ações de patrocínio do BNDES junto à Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), conforme tabela descrita no item 21.1.8 acima;

b) referente ao Contrato AR/OCS n. 01/2000, no que diz respeito a honorários à DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda., sobre os valores referentes a serviços prestados pela Beautiful People Publicidade Ltda., empresa que até 27/12/2002 era sócia cotista da DPZ, conforme tabela a seguir reproduzida:

Nota de Pagamento n.	Data	Valor liquido	Honorários pagos à DPZ	Total pago	Descrição
5751	12/set/2001	R$ 1.050,00	R$ 157,50	R$ 1.207,00	Ilustração
8031	12/dez/2001	R$ 4.500,00	R$ 675,00	R$ 5.175,00	Manipulação Mãe Canguru
8475	28/dez/2001	R$ 975,00	R$ 146,25	R$ 1.121,25	Cromo de arquivo
0246	11/jan/2002	R$ 4.200,00	R$ 630,00	R$ 4.830,00	Scanner em alta
0510	28/jan/2002	R$ 4.150,00	R$ 622,50	R$ 4.772,50	Reutilização de cromo
1787	21/mar/2002	R$ 3.500,00	R$ 525,00	R$ 4.025,00	Revisão
2612	22/abr/2002	R$ 1.800,00	R$ 270,00	R$ 2.070,00	Manipulação alta
3264	20/mai/2002	R$ 1.320,00	R$ 198,00	R$ 1.518,00	Arte final
3264	20/mai/2002	R$ 228,00	R$ 34,20	R$ 262,20	Arte final
6274	11/set/2002	R$ 310,00	R$ 46,50	R$ 356,50	Artes
6499	17/set/2002	R$ 1.655,00	R$ 248,25	R$ 1903,25	Arte final
7161	14/out/2002	R$ 980,00	R$ 147,00	R$ 1.127,00	Produção de fotograma
8539	10/dez/2002	R$ 675,00	R$ 101,25	R$ 776,25	Finalização

c) no que diz respeito ao pagamento a maior à conta do Contrato AR/OCS 01/2000, no valor de R$ 1.280,00, alusivos a serviços fotográficos (NP n. 2.257, de 27/04/2001);

21.2.10 – informe a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, as providências adotadas referentes às determinações contidas no item 21.2.9 acima e os resultados obtidos;

21.2.11 – nas futuras licitações da área de informática:

a) apure previamente as reais necessidades das áreas requisitantes, apresentando no edital de licitação as especificações técnicas adequadas às referidas contratações;

b) conceda, caso se justifique a exigência de certificados Microsoft HCL, ou outros de natureza semelhante, um prazo mínimo para que tal exigência possa ser cumprida;

c) abstenha-se de fixar como critério eliminatório ou desclassificatório a ausência de apresentação de Certificado ISO da série 9000, conforme orientação expedida no item 9.5.3 do Acórdão 300/2004-Plenário;

d) evite incluir, nas licitações que realizar, exigência, como condição de habilitação, de declaração de co-responsabilidade do fabricante do produto ofertado, por falta de amparo legal, além de constituir uma cláusula restritiva do caráter competitivo das licitações, por não ser, em princípio, uma condição indispensável à garantia do cumprimento das obrigações advindas dos contratos a serem celebrados (cf. art. 3º, §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, e art. 37, inciso XXI, parte final, da Constituição Federal);

21.2.12 – adote providências para que, nas licitações para aquisição de bens e serviços de informática, a justificativa de preço a que se refere o artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, seja documentada com cópia das notas fiscais e demais documentos descritivos dos bens e serviços, bem como comprovantes dos respectivos preços unitários e totais efetivamente praticados por empresas de informática ou por meio de qualquer outra fonte que garanta a adequabilidade dos preços;

21.2.13 – implemente medidas objetivando, anteriormente à licitação ou à contratação direta de aquisição de bens e serviços de informática, a elaboração e a observância de projeto básico, em cumprimento à Lei n. 8.666/1993, artigo 6º, **caput** e inciso IX, e artigo 7º, **caput**, todos seus incisos, e §§ 1º, 2º e 9º, que abranja, entre outros aspectos exigidos pela lei, o detalhamento técnico dos produtos e serviços desejados, tais como quantitativo e especificação dos programas e equipamentos, ambiente de desenvolvimento dos sistemas, condições de segurança e de manutenção dos serviços, entre outros itens;

21.2.14 – faça constar dos respectivos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação os documentos que possibilitem a comprovação da elaboração de orçamento estimado detalhado em planilhas que expressem os quantitativos e a composição de todos os seus custos unitários, em cumprimento do artigo 7º, **caput**, § 2º, inciso II, e § 9º da Lei n. 8.666/1993;

21.2.15 – abstenha-se de incluir nos contratos firmados pela Entidade, cláusulas com previsão de pagamento antecipado, assim como de efetivar pagamentos antecipados dos serviços contratados, em cumprimento ao art. 65, inciso II, alínea **c**, da Lei n. 8.666/1993, art. 38, do Decreto n. 93.872/1986 e arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, a fim de permitir que os pagamentos sejam realizados após a regular execução dos serviços prestados, de modo a evitar a repetição de irregularidades similares às observadas nos Contratos OCS 188/2002 e OCS 280/2003;

21.2.16 – siga a orientação presente no Acórdão n. 2.684/2004 – 1ª Câmara, no sentido de:

a) incluir em futuros editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a possibilidade de subordinação do pagamento à comprovação, por parte da contratada, da manutenção de todas as condições de habilitação, aí incluídas a regularidade fiscal para com o FGTS e a Fazenda Federal, com o objetivo de assegurar o cumprimento da Lei n. 9.012/1995 (art. 2º) e da Lei n. 8666/1993 (arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII);

b) estabelecer critérios de materialidade e relevância, para sujeitar à verificação mais rigorosa ou freqüente, acerca da manutenção das condições de habilitação, aí incluídas a regularidade fiscal, os contratos de maior vulto ou que se afigurem de maior risco de responsabilização por inadimplemento da contratada;

21.2.17 – promova a publicação tempestiva no Diário Oficial da União dos resumos de todos os contratos e de seus respectivos aditivos, discriminando, em cada extrato de termo aditivo, o valor do respectivo termo e o valor global atualizado do contrato, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei n. 8.443/9192, em conformidade com o disposto nos arts. 38, inciso XI, art. 61, parágrafo único, e 26, **caput**, da Lei n. 8.666/1993;

21.2.18 – planeje adequadamente as renovações contratuais, de forma a evitar irregularidades na elaboração e aprovação dos termos aditivos e abstenha-se de renovar contratos cujas vigências estejam expiradas, a exemplo do ocorrido nos Contratos OCS ns. 243/2000, 368/2002 e 188/2002;

21.3 – encaminhar à 6ª Secex, juntamente com cópia deste Relatório de Auditoria, as seguintes sugestões de determinações à Secom/PR:

a) promova alterações nos normativos relativos à remuneração das agências de publicidade, com vistas a modificar a forma de remuneração das agências de publicidade que prestam serviços à Administração Pública, desvinculando-a do serviço de divulgação, de maneira que as empresas de publicidade recebam seus honorários apenas pelo trabalho realizado por elas, ou seja, a criação e supervisão dos produtos de publicidade;

b) avalie a conveniência e oportunidade de:

b.1) promover atividades relacionadas à atividade publicitária, tais como cursos, eventos, **workshops**, intercâmbio de informações, com participação dos servidores e empregados da área de comunicação dos órgãos e entidades da Administração, a fim de se obter troca de experiências nessa área específica e aprimoramento das atividades de publicidade;

b.2) elaborar e divulgar, junto à área de publicidade dos órgãos e entidades da Administração, um banco de dados de preços de serviços de publicidade, o qual deve ser alimentado pelos demais órgãos e entidades públicas;

21.4 – encaminhar cópia do item 4.2.12.1 do Relatório da Auditoria à Segecex, sintetizado nos itens 19 e 20 deste Relatório, a fim de subsidiar os trabalhos daquela Secretaria, com o fito de, se for conveniente e oportuno, que se faça a inclusão da questão da dependência de determinadas empresas da área de informática por parte de entes públicos.

22. O Sr. Diretor e o Sr. Secretário de Controle Externo da 5ª Secex manifestam-se de acordo com a proposta formulada pela equipe de auditoria (fls. 78 e 81).

23. O Secretário-Geral de Controle Externo em Substituição, “ciente dos fatos e do andamento dos trabalhos”, sugere a remessa de cópia do Relatório elaborado pelos Analistas da Adcon, da 5ª Secex e da Secex/RJ à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios, ao Ministério Público Federal e à Casa Civil da Presidência da República (fl. 82).

24. Acolhendo a proposta acima, o Presidente deste Tribunal, Ministro Adylson Motta, com fundamento no art. 28, inciso XVI, do Regimento Interno/TCU, autorizou as medidas sugeridas (fls. 83/86).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado mais um Relatório de Auditoria realizada em atendimento ao Despacho exarado pelo Ministro-Presidente Adylson Motta, no TC n. 012.177/2005-5, com o objetivo de averiguar a regularidade da contratação e execução dos serviços de publicidade e propaganda, e, ainda, contratação de serviços de informática, agora, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

2. A Auditoria de Conformidade em exame foi realizada por Analistas de Controle Externo da 5ª Secex, da Secex/RJ e da Secretaria Adjunta de Contas – Adcon.

3. De acordo com a síntese inserida no início do Relatório da Auditoria, as principais ocorrências verificadas consistem em:

3.1 – nas áreas de propaganda e publicidade:

a) ausência de cotações de preços, de autorizações de serviços e de atesto de realização de serviços subcontratados;

b) subcontratação total dos serviços, inclusive daqueles de criação, com cobrança de honorários; execução de serviços fora do objeto contratual;

c) execução de serviços de consultoria e **clipping** fora do objeto contratual e sem verificação de adequação do preço;

d) realização de serviços de patrocínio, com cobrança indevida de comissão;

e) subcontratação de empresa do próprio grupo, com pagamento de honorários;

f) pagamento de serviços com valor superior ao preço faturado pela subcontratada;

g) descrição insuficiente e imprecisa dos serviços prestados;

h) falta de registros de fiscalização e acompanhamento dos contratos;

i) assinatura de contratos com objetos múltiplos, com inclusão de serviços desvinculados da área de publicidade;

j) firmatura de aditivos contratuais realizados sem aprovação da consultoria jurídica do órgão;

l) assinatura de aditivos contratuais realizados acima dos 25% permitidos pelo § 1º do art. 65 da Lei n. 8.666/1993;

m) celebração de aditivo contratual, visando ao aumento de valor do contrato, com efeitos retroativos;

n) utilização de parecer jurídico inválido e ausência de justificativa de preços e da escolha das contratadas com inexigibilidade de licitação;

3.2 – relativamente à área de informática:

a) concentração de gastos de informática do BNDES com uma única empresa, a IBM Brasil – Ind. de Máquinas e Serviços Ltda.;

b) exigências indevidas em certame licitatório;

c) ausência de sanção por inexecução contratual;

d) insuficiência de justificativa de preço; ausência de projeto básico para contratação de bens e serviços;

e) ausência de orçamento detalhado em planilhas nos processos de inexigibilidade;

f) ocorrência de pagamentos antecipados;
g) não-comprovação de regularidade fiscal;
h) falta de parecer jurídico sobre propostas de contratação e aditivos contratuais;
i) inexistência de registro de fiscalização dos contratos;
j) ausência de publicações de extratos no Diário Oficial da União;
l) assinatura de termos aditivos com datas retroativas.

4. Em conseqüência do apurado, a equipe de auditoria, com a concordância do Sr. Diretor e do Sr. Secretário de Controle Externo da 5ª Secex, sugere a realização de audiência dos responsáveis pelos respectivos instrumentos contratuais, conforme discriminação contida no item 21 do Relatório precedente, além de diversas determinações ao BNDES e encaminhamento de cópia do Relatório da Auditoria à 6ª Secex, para adoção de medidas relacionadas à legislação de responsabilidade da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – Secom/PR, clientela daquela Secex, bem como para a Segecex, visando a que, se for conveniente e oportuno, se faça a inclusão nos trabalhos dessa unidade da questão da dependência de determinadas empresas da área de informática por parte de entes públicos.

5. Ante o que consta do Relatório da Auditoria, acolho, na essência, as propostas formuladas, cabendo, entretanto, tecer alguns comentários acerca dos tópicos que se seguem.

6. Sobre a subcontratação total dos serviços de publicidade e propaganda do BNDES, inclusive de criação, ocorrida durante toda a vigência do Contrato n. AR/OCS n. 01/2000, a equipe de auditoria registra (fls. 16/18) que as empresas DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. e Contemporânea Ltda. realizaram diretamente uma parcela ínfima dos serviços para os quais foram contratadas, como se verifica da tabela a seguir, que demonstra o percentual subcontratado pelas empresas, em relação ao total de recursos gastos:

Exercício	Serviços próprios (Agência)	Total de serviços	Percentual de execução própria
2000	–	R$ 11.831.568,98	0,00 %
2001	R$ 70.736,13	R$ 8.362.969,52	0,85 %
2002	R$ 18.579,93	R$ 27.323.524,03	0,07 %
2003	–	R$ 3.200.750,01	0,00 %
2004	–	R$ 7.626.747,86	0,00 %
2005*	R$ 8.589,00	R$ 2.094.186,97	0,41 %
Total	R$ 97.905,06	R$ 48.608.178,39	0,20 %

* Até julho de 2005

7. A equipe consigna que, até mesmo os serviços de criação, cerne do contrato de publicidade, eram prestados por outras empresas, muitas vezes com cobrança de honorários. Tal procedimento não se mostra consentâneo com o Decreto n. 3.296/1999, que cuida da Comunicação Social do Poder Executivo. Segundo o art. 10, inciso IV, da mencionada norma, serão submetidas previamente à aprovação da Secretaria de Comunicação de Governo, dentre outras ações, a contratação dos prestadores de serviços de assessoria de comunicação e de relações públicas, o que não foi verificado no presente caso.

8. Ademais, considerando a ausência de dispositivos específicos sobre subcontratações na legislação relativa à publicidade, conforme anotam os Analistas, cabe utilizar a lei geral de licitações, Lei n. 8.666/1993, que, por meio dos seus arts. 72 e 78, inciso VI, impõe as condições em que podem ocorrer as subcontratações, desde que admitidas em edital e em contrato.

9. As subcontratações de serviços de criação, constatadas durante a auditoria, são apresentadas na tabela de fl. 17, a seguir reproduzida:

Nota de Pagamento n.	Data	Contratada	Valor liquido (R$)	Valor total (R$)	Subcontratada	Descrição
4765	14/jul/2000	Contemporânea	2.541,00	2.922,15	Alternativa Produções Artísticas Ltda.	Criação e produção fotográfica de elementos de figurino e **casting**
4065	4/jul2001	DPZ	945,00	1.080,00	Interdizian Programação Visual Ltda.	Criação e finalização de dois **banners** para internet
7037	31/out2001	DPZ	1.200,00	1.371,43	Interdizian Programação	Criação e finalização de dois **banners** para

					Visual Ltda.	BNDES Patrocínios
7498	22/nov/2001	DPZ	24.937,50	28.678,13	Muiraquitã - Comunicação Global	Criação e desenvolvimento do “The best oportunity – BNDES”
345	17/jan/2002	DPZ	25.000,00	25.000,00	AMFA - Comunicação e Propaganda Ltda	Elaboração de texto sobre “transporte urbano e de massa” para Campanha 50 anos do BNDES
345	17/jan/2002	DPZ	25.000,00	25.000,00	MPE - Mila Produções Editoriais S/C Ltda	Elaboração de texto sobre “telecomunicações” para Campanha 50 anos do BNDES
824	4/fev/2002	DPZ	14.880,00	14.880,00	Neoris Business Tecnology Partners	Referente a serviços de criação e produção da área BNDES Cultura
1787	21/mar/2002	DPZ	18.080,00	20.662,86	Interdizian Programação Visual Ltda.	Criação de CD-ROM para BNDES – EXIM
3960	10/jun/2002	DPZ	4.620,00	5.280,00	Muiraquitã - Comunicação Global	Criação e desenvolvimento/50 % da reformulação do CD “The best oportunity – BNDES”

10. Desse modo, endosso a proposta de se promover a audiência dos Srs. José Paulo Lino da Câmara e Souza e Guilherme Arruda Accioly e das Sras. Ana Luiza Landim, Elisabeth Maria de São Paulo, Maria Carmem Westerlund e Anna Cristina P. Varella, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS n. 01/2000, para que se pronunciem a respeito da ocorrência em causa, cabendo encaminhar-lhes, a título de subsídio, cópia do Relatório da Auditoria relativamente a este achado, em especial no que se refere à tabela acima reproduzida.

11. Foi observada pela equipe de auditoria que a DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. realizou várias subcontratações de serviços junto à empresa Beautiful People Publicidade Ltda., firma que, até 27/12/2002, era sócia cotista da DPZ, conforme demonstram os contratos sociais da empresa (fls. 957/976 do Anexo I).

12. Constam das notas de pagamentos de serviços prestados pela Beautiful People, à conta do Contrato AR/OCS n. 01/2000 (fls. 977/1.107 do Anexo 1), despesas com honorários à DPZ, o que, segundo os Analistas, não encontra amparo legal, por se tratarem de empresas de um mesmo grupo. Tais honorários somente seriam devidos quando houvesse prestação de serviços por terceiros com efetiva intermediação da agência.

13. A Tabela inserida à fl. 28 apresenta as notas de pagamento em que foram constatadas as subcontratações da empresa Beautiful People Ltda. e os respectivos honorários pagos a DPZ, nos exercícios de 2001 e 2002.

14. Sobre tal procedimento, a equipe de auditoria sugere determinar ao BNDES que adote providências com vistas a obter o devido ressarcimento. Considero mais apropriado, no momento, que os responsáveis pela execução do mencionado Contrato sejam ouvidos acerca do procedimento considerado irregular, previamente à adoção da determinação de que ora se cuida, se for o caso.

15. O Relatório da Auditoria aponta, também, a ocorrência de pagamentos por parte da agência DPZ, a título de patrocínio, à Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, nos exercícios de 2004 e 2005, à conta do Contrato AR/OCS n. 01/2000, conforme tabela a seguir reproduzida:

Nota de pagamento n.	Valor total (R$)	Comissão da Agência	Data	Descrição
149.337	105.756,85	16.698,45	31/3/2004	Patrocínio do programa especial - março

150.100	105.756,85	16.698,45	31/5/2004	Patrocínio do programa especial - maio
150.368	105.756,85	16.698,45	30/6/2004	Patrocínio do programa especial - junho
152.628	105.136,43	16.600,49	28/12/2004	Patrocínio do programa especial – dezembro
152.792	105.136,43	16.600,49	31/1/2005	Patrocínio do programa especial - janeiro
152.906	105.136,43	16.600,49	25/2/2005	Patrocínio do programa especial – fevereiro

16. Ocorre que, conforme registrado pela equipe, nos documentos fornecidos pelo BNDES, não restou comprovada a efetiva intermediação da agência DPZ nas contratações dos programas acima referidos. Além disso, o Contrato em causa, firmado entre a DPZ e a Contemporânea, estabelece que as contratadas não receberiam honorários sobre os serviços de patrocínio que fossem incumbidos a terceiros.

17. Acerca dessa constatação, a equipe sugere a realização de audiência dos responsáveis a respeito, bem como a remessa de determinação ao BNDES para adoção de medidas tendentes a obter o devido ressarcimento (vide subitens 21.1.8 e 21.2.9, **a**, do Relatório precedente). Na linha do raciocínio exposto antes, considero mais adequado, no momento, ouvir os responsáveis a respeito do apurado por este Tribunal, preliminarmente à determinação proposta, se este for caso.

18. A equipe de auditoria, ao constatar lacunas na legislação pertinente aos gastos com publicidade e propaganda dos órgãos e entidades federais, sugere a remessa de cópia do Relatório da Auditoria à 6ª Secex, para que adote as medidas pertinentes junto à Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – Secom/PR, órgão central de comunicação do Governo Federal.

19. Tal preocupação também permeou a elaboração de outro Relatório de Auditoria por parte da 5ª Secex, submetido por este Relator à apreciação deste Colegiado na sessão de 08 de março passado (TC-013.142/2005-4), quando, mediante o Acórdão n. 262/2006, foi remetida cópia daquele Relatório à mencionada unidade técnica, para que fosse avaliada a conveniência e a oportunidade de se determinar à Secom/PR que promovesse estudos no sentido de alterar as normas que regulam a atividade publicitária do Governo Federal, de modo a atender ao interesse público, principalmente sob a ótica dos princípios da eficiência e economicidade, e adequar às disposições das Leis ns. 8.666/1993 e 8.884/1994, considerando em especial, a necessidade de: a) elaboração de projeto básico e orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos dos serviços a serem contratados (art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/93); indicação precisa do objeto (art. 54, § 1º, da Lei n. 8.666/1993); definição do custo de cada campanha em moeda corrente (art. 5º da Lei n. 8.666/1993); vedação à subcontratação total da execução do objeto (art. 78, inciso VI, c/c art. 72 da Lei n. 8.666/1993); necessidade de verificação da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração quando da prorrogação dos contratos (art. 57 da Lei n. 8.666/1993); estabelecimento de nova sistemática de remuneração das agências de propaganda, com observância, inclusive, aos termos do art. 21, incisos I e II, da Lei n. 8.884/1994.

20. Tendo em vista o apurado neste processo, cabe acolher a proposta formulada no sentido de se encaminhar à 6ª Secex, juntamente com cópia deste Relatório de Auditoria, as seguintes sugestões de providências a serem adotadas pela Secom/PR:

a) promova alterações nos normativos relativos à remuneração das agências de publicidade, com vistas a modificar a forma de remuneração daquelas que prestam serviços à Administração Pública, desvinculando-a do serviço de divulgação, de maneira que essas empresas recebam seus honorários apenas pelo trabalho realizado por elas, ou seja, a criação e supervisão dos produtos de publicidade;

b) avalie a conveniência e oportunidade de:

b.1) promover atividades relacionadas à atividade publicitária, tais como cursos, eventos, **workshops**, intercâmbio de informações, com participação dos servidores e empregados da área de comunicação dos órgãos e entidades da Administração, a fim de se obter troca de experiências nessa área específica e aprimoramento das atividades de publicidade;

b.2) elaborar e divulgar, junto à área de publicidade dos órgãos e entidades da Administração, um banco de dados de preços de serviços de publicidade, o qual deve ser alimentado pelos demais órgãos e entidades públicas.

21. Por derradeiro, relativamente aos contratos de informática, os Analistas aduzem que o principal fornecedor do BNDES na área de serviços de informática é a Indústria de Máquinas e Serviços Ltda. –

IBM Brasil. Os gastos com tais contratos foram discriminados na tabela inserida no item 17 do Relatório precedente, restando evidenciado que a referida empresa recebeu 46,33% de todos os dispêndios realizados pelo Banco, entre os exercícios de 2002 e 2005.

22. A respeito desta constatação, a equipe – tendo em conta que o presente trabalho não teve seu foco voltado para uma análise operacional e aprofundada sobre as situações observadas – sugere a remessa de cópia do Relatório elaborado à Segecex, a fim de subsidiar os trabalhos daquela Secretaria, com o fito de, se for conveniente, que se faça a inclusão da questão da dependência de determinadas empresas da área de informática por parte de entes públicos.

23. À vista do observado nesta Auditoria, creio necessário, além da providência acima, determinar à referida unidade técnica, com fundamento no art. 5º, § 1º, da Resolução/TCU n. 185, de 13/12/2005, que adote providências no sentido de realizar auditoria específica nos contratos de informática do BNDES, com vistas a apurar a mencionada dependência dos serviços prestados pela IBM.

Nessas condições, com os ajustes referidos nesta Proposta de Deliberação, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 22 de março de 2006.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 355/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n. TC-013.100/2005-4 (c/ 13 anexos).
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.
4. Interessado: Congresso Nacional.
5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: 5ª Secex, Secex/RJ e Adcon.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria de Conformidade realizada por Analistas de Controle Externo da 5ª Secex, da Secex/RJ e da Secretaria Adjunta de Contas – Adcon, sob a coordenação da primeira unidade técnica mencionada, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, em decorrência da determinação contida no Despacho exarado pelo Ministro Adylson Motta no TC-012.177/2005-5, com o objetivo de verificar a regularidade da contratação e execução dos serviços de publicidade e propaganda, bem como da aquisição de bens e serviços de informática, relativos ao período entre 2000 e 2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, dos responsáveis abaixo relacionados, para que apresentem razões de justificativa, no prazo de quinze dias, a contar da notificação, acerca das respectivas irregularidades:

9.1.1. Sr. Francisco Roberto André Gros, ex-Presidente do Banco, para que apresente razões de justificativa sobre:

9.1.1.1. a assinatura do Contrato AR/OCS n. 01/2000, sem previsão de cotações de preços para os serviços subcontratados, nem de verificação da conformidade dos valores pagos com os preços de mercado, em desrespeito ao princípio da isonomia e ao art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

9.1.1.2. a celebração dos Termos Aditivos ns. 01/2000 e 02/2000 ao Contrato AR/OCS n. 01/2000, promovendo alteração do valor contratual em 58,33% do valor original, em desacordo com o que estabelece o § 2º do art. 65 da Lei n. 8.666/1993, sem justificativa e sem parecer jurídico, em afronta ao que determina o art. 38, parágrafo único, da mesma Lei;

9.1.2. Sr. Eleazar de Carvalho Filho, ex-Presidente, para que apresente razões de justificativa por ter firmado o Termo Aditivo n. 04/2000 ao Contrato AR/OCS n. 01/2000, alterando o valor da conta **A** do

Contrato, sem apresentar as devidas justificativas para o aumento, estabelecendo, inclusive, efeitos retroativos para o acréscimo no valor contratual, em afronta ao que determina o **caput** do art. 65, da Lei n. 8.666/1993, e sem o necessário parecer jurídico, em desacordo o art. 38, parágrafo único, da mesma Lei;

9.1.3. Sr. Isac Zagury, ex-Diretor do Banco, para que apresente razões de justificativa pela irregularidade indicada no item 9.1.1.2 acima, bem assim aquela contida no subitem 9.1.2 **retro**:

9.1.4. Sr. José Paulo Lino da Câmara e Souza, Chefe do Departamento de Relações Institucionais (posteriormente denominado Departamento de Comunicação e Cultura) do BNDES no período de 04/08/1997 a 21/04/2001 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS n. 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas seguintes irregularidades:

9.1.4.1. execução dos serviços sem realização prévia de cotações de preços, nem verificação da conformidade dos valores pagos com os preços de mercado, sem prévia e formal autorização para realização dos serviços e por ter solicitado o pagamento dos serviços sem os respectivos atestos de recebimento, em desrespeito ao princípio da isonomia e aos arts. 3º, 73 e 74 da Lei n. 8.666/1993 e aos arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei n. 4.320/1964;

9.1.4.2. subcontratação total dos serviços de publicidade e propaganda do BNDES, inclusive de criação, pelas empresas DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. e Contemporânea Ltda., em desconformidade com os arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei n. 8.666/1993, como a seguir discriminado:

Nota de Pagamento n.	Data	Contratada	Valor liquido (R$)	Valor total (R$)	Subcontratada	Descrição
4765	14/jul/2000	Contemporânea	2.541,00	2.922,15	Alternativa Produções Artísticas Ltda.	Criação e produção fotográfica de elementos de figurino e casting
4065	4/jul2001	DPZ	945,00	1.080,00	Interdizian Programação Visual Ltda.	Criação e finalização de dois banners para internet
7037	31/out2001	DPZ	1.200,00	1.371,43	Interdizian Programação Visual Ltda.	Criação e finalização de dois banners para BNDES Patrocínios
7498	22/nov/2001	DPZ	24.937,50	28.678,13	Muiraquitã - Comunicação Global	Criação e desenvolvimento do "The best oportunity – BNDES"
345	17/jan/2002	DPZ	25.000,00	25.000,00	AMFA - Comunicação e Propaganda Ltda	Elaboração de texto sobre "transporte urbano e de massa" para Campanha 50 anos do BNDES
345	17/jan/2002	DPZ	25.000,00	25.000,00	MPE - Mila Produções Editoriais S/C Ltda	Elaboração de texto sobre "telecomunicações" para Campanha 50 anos do BNDES
824	4/fev/2002	DPZ	14.880,00	14.880,00	Neoris Business Tecnology Partners	Referente a serviços de criação e produção da área BNDES Cultura
1787	21/mar/2002	DPZ	18.080,00	20.662,86	Interdizian Programação Visual Ltda.	Criação de CD-ROM para BNDES – EXIM
3960	10/jun/2002	DPZ	4.620,00	5.280,00	Muiraquitã - Comunicação Global	Criação e desenvolvimento/50 % da reformulação

						do CD "The best oportunity – BNDES"

9.1.4.3. realização dos serviços, a seguir discriminados, pelas empresas DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. e Contemporânea Ltda., os quais não faziam parte do objeto previsto contratualmente, com descumprimento das normas licitatórias e desnecessário pagamento de remuneração a empresa intermediadora, em desrespeito ao princípio da licitação e da isonomia (arts. 2º e 3º da Lei 8.666/1993) e à IN/Secom 3/1993:

Contrato Vigente	Documento	Contratada	Valor total (R$)	Data	Subcontratada	Descrição
AR/OCS 01/2000	131.762	DPZ	24.000,00	18/4/2001	Sample – Estudos Mercadológicos	Realização de seis grupos de discussão - Projeto GT
AR/OCS 01/2000	134.433	DPZ	1.240,00	13/8/2001	DRUID Consultoria	Prestação de Serviços de Informática e Sistemas
AR/OCS 01/2000	134.696	DPZ	12.717,55	24/8/2001	Apoio Editora	Serviço de administração do banco de dados
AR/OCS 01/2000	132.165	DPZ	4.742,50	28/4/2001	DRUID Consultoria	Prestação de Serviços de Informática e Sistemas
AR/OCS 01/2000	132.590	DPZ	11.600,00	22/5/2001	E-CLIP Ltda.	Clipping digital
AR/OCS 01/2000	132.669	DPZ	990,00	25/5/2001	DRUID Consultoria	Prestação de Serviços de Informática e Sistemas
AR/OCS 01/2000	132.935	DPZ	24.000,00	8/6/2001	Sample – Estudos Mercadológicos	Realização de seis grupos de discussão - Projeto Agenda de Mudanças
AR/OCS 01/2000	134.887	DPZ	6.806,43	30/8/2001	Apoio Editora	Serviços mensais de DDD para atualização do banco de dados
AR/OCS 01/2000	134.888	DPZ	3.568,03	30/8/2001	Colorgraf Gráfica e Editora	1000 Folhetos com 36 págs. e 500 cartazes
AR/OCS 01/2000	139.316	DPZ	12.500,00	23/4/2002	Sample – Estudos Mercadológicos	24 entrevistas com superintendentes de bancos
AR/OCS 01/2000	143.751	DPZ	1.035,00	11/12/2002	N.W do Brasil Máquinas e Plástico Ltda.	Porta cartão de natal- 30 unid.
AR/OCS 01/2000	143.758	DPZ	1.907,98	11/12/2002	Colset Industria gráfica Ltda	1670 cartões de natal – mod. BNDES
AR/OCS 01/2000	143.760	DPZ	11.476,41	11/12/2002	Pádua e Bertani Design Ltda –ME	Criação de Peças Comemorativas para o Natal
AR/OCS	143.750	DPZ	10.925,00	11/12/2002	Fotonauta S/C	Sessão de estúdio,

01/2000					Ltda	fotografia para cartões de natal do BNDES
AR/OCS 01/2000	144.501	DPZ	4.600,00	13/12/2001	Mangione, Filhos & CIA Ltda	Espera telefônica – sincronização musical
GP/DECCO OCS 01/2005	153.803	DPZ	9.691,00	17/6/2005	COLORGRAF Gráfica e Editora	2500 sacos plásticos p/ quebra-cabeças; 2500 testeiras; 2500 unid. de quebra-cabeça
GP/DECCO OCS 01/2005	152.859	DPZ	5.946,71	18/2/2005	COLORGRAF Gráfica e Editora	6.000 crachás de identificação institucional
GP/DECCO OCS 01/2005	153.864	DPZ	2.420,60	24/6/2005	Hartmann Promoções Ltda	200 crachás e porta-crachás; 200 pins adicionais
GP/DECCO OCS 02/2005	18	ARCOS	1.150,00	17/6/2005	Studio Brindes	Aço para botton
GP/DECCO OCS 02/2005	19	ARCOS	27.255,00	17/6/2005	Studio Brindes	Alumínio para porta recado

9.1.4.4. prestação, para o BNDES, de serviços de consultoria e **clipping**, que não se enquadram no objeto contratual, sem realização de cotação de preços e sem a comprovação da adequação dos preços pagos àqueles de mercado, em afronta ao princípio da licitação e aos arts. 2º e 3º da Lei n. 8.666/1993;

9.1.5. Sr. Guilherme Arruda Accioly, Chefe do Departamento de Relações Institucionais do BNDES no período de 19/07/01 a 30/09/01 e 01/10/01 a 15/10/02 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas irregularidades ocorridas na execução do mencionado Contrato, já descritas nos itens 9.1.4.1/9.1.4.4 precedentes, bem como pelo pagamento de honorários à DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda, sobre os valores referentes a serviços prestados pela Beautiful People Publicidade Ltda., empresa que, até 27/12/2002, era sócia cotista da DPZ, conforme tabela a seguir reproduzida:

Nota de Pagamento n.	Data	Valor liquido	Honorários pagos à DPZ	Total pago	Descrição
5751	12/set/2001	R$ 1.050,00	R$ 157,50	R$ 1.207,00	Ilustração
8031	12/dez/2001	R$ 4.500,00	R$ 675,00	R$ 5.175,00	Manipulação Mãe Canguru
8475	28/dez/2001	R$ 975,00	R$ 146,25	R$ 1.121,25	Cromo de arquivo
0246	11/jan/2002	R$ 4.200,00	R$ 630,00	R$ 4.830,00	Scanner em alta
0510	28/jan/2002	R$ 4.150,00	R$ 622,50	R$ 4.772,50	Reutilização de cromo
1787	21/mar/2002	R$ 3.500,00	R$ 525,00	R$ 4.025,00	Revisão
2612	22/abr/2002	R$ 1.800,00	R$ 270,00	R$ 2.070,00	Manipulação alta
3264	20/mai/2002	R$ 1.320,00	R$ 198,00	R$ 1.518,00	Arte final
3264	20/mai/2002	R$ 228,00	R$ 34,20	R$ 262,20	Arte final
6274	11/set/2002	R$ 310,00	R$ 46,50	R$ 356,50	Artes
6499	17/set/2002	R$ 1.655,00	R$ 248,25	R$ 1.903,25	Arte final
7161	14/out/2002	R$ 980,00	R$ 147,00	R$ 1.127,00	Produção de fotograma

9.1.6. Sra. Ana Luiza Landim, Chefe do Departamento de Relações Institucionais do BNDES no período de 16/10/02 a 28/02/03 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS n. 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas mesmas irregularidades indicadas nos itens 9.1.4.1/9.1.4.4 acima, bem como pelo pagamento de honorários à DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. (Nota de Pagamento n. 8539, de 10/12/2002), sobre os valores referentes a serviços prestados pela Beautiful People Publicidade Ltda., empresa que, até 27/12/2002, era sócia cotista da DPZ;

9.1.7. Sra. Elisabeth Maria de São Paulo, Chefe do Departamento de Relações Institucionais no período de 01/03/03 a 07/03/04 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas irregularidades mencionadas nos itens 9.1.4.1/9.1.4.4 acima;

9.1.8. Sra. Maria Carmem Westerlund, Chefe do Departamento de Relações Institucionais do BNDES no período de 08/03/04 a 04/01/05 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas ocorrências registradas nos itens 9.1.4.1/9.1.4.1 acima, bem como por ter autorizado o pagamento à DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. de honorários sobre os valores referentes a ações de patrocínio do BNDES junto à Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), conforme consta da tabela a seguir, contrariando o disposto no item “c” da Cláusula 4ª do Contrato AR/OCS n. 01/2000:

Nota de pagamento	Empresa	Valor total (R$)	Comissão da Agência	Data	Descrição
149.337	DPZ	105.756,85	16.698,45	31/3/2004	Patrocínio do programa especial – março
150.100	DPZ	105.756,85	16.698,45	31/5/2004	Patrocínio do programa especial – maio
150.368	DPZ	105.756,85	16.698,45	30/6/2004	Patrocínio do programa especial – junho
152.628	DPZ	105.136,43	16.600,49	28/12/2004	Patrocínio do programa especial – dezembro
152.792	DPZ	105.136,43	16.600,49	31/1/2005	Patrocínio do programa especial - janeiro
152.906	DPZ	105.136,43	16.600,49	25/2/2005	Patrocínio do programa especial – fevereiro

9.1.9. Sra. Anna Cristina P. Varella, Chefe do Departamento de Relações Institucionais do BNDES no período de 05/01/05 a 13/04/2005 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato AR/OCS n. 01/2000 neste período, para que apresente razões de justificativa pelas ocorrências já indicadas no item 9.1.8 acima;

9.1.10. Sr. Sérgio Maranhão Carijó, titular da Gerência de Publicidade do Departamento de Comunicação e Cultura do BNDES no período de 14/04/2005 a 24/04/2005 e responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos Contratos GP/DECCO OCS ns. 01 e 02/2004, para que apresente razões de justificativa por ter autorizado a realização dos serviços listados no item 9.1.4.3 acima, pelas empresas DPZ – Dualibi, Petit e Zaragoza Propaganda Ltda. e Arcos Propaganda Ltda., os quais não faziam parte do objeto previsto contratualmente, com descumprimento das normas licitatórias e desnecessário pagamento de remuneração a empresa intermediadora, em desrespeito ao princípio da licitação, arts. 2º e 3º da Lei n. 8.666/1993 e à IN/Secom n. 03/1993;

9.1.11. Sra. Melissa de Araújo Cabral, titular da Gerência de Publicidade do Departamento de Comunicação e Cultura do BNDES no período de 25/04/2005 até os dias atuais e responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos Contratos GP/DECCO OCS ns. 01 e 02/2004, para que apresente razões de justificativa pela mesma ocorrência indicada no item 9.1.10 acima;

9.1.12. Sr. Flávio Formoso da Silva, gerente de produção do ACO/DEOPI/AAI, para que apresente razões de justificativa sobre a não-aplicação de sanção à IBM por inexecução do Contrato OCS n. 359/2000, ocorrida na forma de desativação unilateral dos equipamentos tipo 3590, modelo A50, em desobediência ao art. 58, incisos III e IV, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.13. Srs. Fábio Stefano Erber e Mário Guedes de Mello Neto, ex-Diretores do BNDES, para que apresentem razões de justificativa para a assinatura do Contrato OCS n. 280/2003 com previsão de pagamento antecipado para a prestação dos serviços de garantia de atualização técnica e suporte técnico pelo período de 24 meses, em desacordo com art. 65, inciso II, alínea **c**, da Lei n. 8.666/1993, art. 62 e 63 da Lei 4.320/64 e art. 38, do Decreto 93.872/1986;

9.1.14. Sr. Antônio Leal Faoro, Superintendente da Área de Tecnologia da Informação, no período de 29/10/2001 a 17/11/2003, para que apresente razões de justificativa para a assinatura do contrato OCS n. 188/2002 com previsão de pagamento antecipado para o objeto do mencionado Contrato, em desacordo com os art. 65, inciso II, alínea **c**, da Lei 8.666/1993, art. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e art. 38 do Decreto n. 93.872/1986;

9.1.15. Sr. Armando Mariante Carvalho Junior, ex-Diretor, para que apresente razões de justificativa pela assinatura, com data retroativa, do 3º Termo Aditivo do Contrato OCS n. 243/2000, após

a expiração da vigência do mencionado Contrato, em desobediência ao art. 60, parágrafo único, e art. 92, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.16. Sr. Carlos Kawall Leal Ferreira, ex-Diretor, para que apresente razões de justificativa pela assinatura do 1º Termo Aditivo do Contrato OCS n. 188/2002, com data retroativa a 10/12/2004, após a expiração da vigência do mencionado Contrato, em desobediência ao art. 60, parágrafo único, e art. 92, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.17. Sr. Márcio Henrique Monteiro de Castro, ex-Diretor, para que apresente razões de justificativa pela assinatura do 1º Termo Aditivo do Contrato OCS n. 368/2002, com data retroativa a 20/12/2003, após a expiração da vigência do mencionado Contrato para o item objeto do aditamento, em desobediência ao art. 60, parágrafo único, e art. 92, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993;

9.2. determinar ao BNDES que:

9.2.1. promova, em consonância com o **caput** do art. 38 da Lei n. 8.666/1993, a numeração e a organização de todos processos administrativos sob sua responsabilidade, e cuide para que, doravante, os processos referentes a compras e contratações sejam corretamente formalizados, retratando fidedignamente os acontecimentos, mediante: a) numeração de páginas; anexação de documentos em seqüência cronológica; elaboração de preâmbulos de editais em conformidade com o art. 40, **caput,** da Lei de Licitações; juntada de anexos aos editais; atestação de notas fiscais pelos servidores designados em ordem de serviço; e os comprovantes de pagamento dos serviços/produtos; b) organização dos documentos referentes a pesquisa de mercado e dos processos arquivados; c) juntada ao processo de todos os documentos correlatos e decisões tomadas quanto aos procedimentos adotados no decorrer da licitação e da execução contratual;

9.2.2. estabeleça mecanismos eficientes de controle, com previsão de apresentação prévia das cotações realizadas e reconhecimento da vencedora, autorização prévia para realização dos serviços e atesto de recebimento dos serviços, com formalização dos mencionados documentos, que devem ser assinados e, posteriormente, guardados na entidade para fins de controle;

9.2.3. abstenha-se de subcontratar serviços, bem como evite que as subcontratadas emitam notas fiscais em nome do Banco;

9.2.4. adote providências no sentido de que sejam excluídos dos contratos de publicidade os serviços de consultoria e **clipping,** no âmbito dos Contratos GP/DECCO OCS ns. 01 e 02/2004, vez que tais serviços não se enquadram no objeto destes instrumentos;

9.2.5. implemente medidas com o intuito de ajustar os Contratos GP/DECCO/OCS ns. 01 e 02/2005 aos termos do Acórdão/1ª Câmara 1.805/2003, de modo a excluir dos seus objetos os serviços de desenvolvimento de ações promocionais e formatação de balanços e balancetes para publicação, e abstenha-se de permitir que tais serviços sejam executados no âmbito dos mencionados contratos;

9.2.6. apresente, em todos os processos que envolvam a contratação direta de bens e serviços, nos termos do art. 26, III e 38, VI da Lei n. 8.666/1993:

9.2.6.1. justificativa para a dispensa ou inexigibilidade, para a escolha do fornecedor ou prestação de serviços e para o preço contratado, bem como os pareceres jurídicos pertinentes, dos quais devem constar, pelo menos: enquadramento jurídico da contratação, informação sobre a regularidade dos procedimentos adotados e opinião expressa do parecerista sobre a regularidade ou não do processo;

9.2.6.2. parecer jurídico sobre as minutas de contratos e respectivos termos aditivos, constando expressamente a aprovação destes documentos;

9.2.7. promova o acompanhamento e a fiscalização efetivos da execução dos contratos, procedendo ao registo de ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo como parâmetros os resultados previstos no contrato, conforme preceituado no art. 67 da Lei n. 8.666/1993;

9.2.8. adote providências para que, na execução dos contratos celebrados com as agências de publicidade e propaganda, seja apresentada a descrição detalhada dos serviços prestados, quando da comprovação da execução dos mesmos, em obediência aos arts. 66 e 67 da Lei n. 8.666/1993;

9.2.9. implemente medidas com vistas a obter ressarcimento relativamente ao pagamento a maior à conta do Contrato AR/OCS n. 01/2000, no valor de R$ 1.280,00, alusivos a serviços fotográficos (NP n. 2.257, de 27/04/2001);

9.2.10. nas futuras licitações da área de informática:

9.2.10.1. apure previamente as reais necessidades das áreas requisitantes, apresentando no edital de licitação as especificações técnicas adequadas às referidas contratações;

9.2.10.2. conceda, caso se justifique a exigência de certificados Microsoft HCL, ou outros de natureza semelhante, um prazo mínimo para que tal exigência possa ser cumprida;

9.2.10.3. abstenha-se de fixar como critério eliminatório ou desclassificatório a ausência de apresentação de Certificado ISO da série 9000, conforme orientação expedida no item 9.5.3 do Acórdão n. 300/2004 – Plenário;

9.2.10.4. deixe de incluir, nas licitações que realizar, exigência, como condição de habilitação, de declaração de co-responsabilidade do fabricante do produto ofertado, por falta de amparo legal, além de constituir uma cláusula restritiva do caráter competitivo das licitações, por não ser, em princípio, uma condição indispensável à garantia do cumprimento das obrigações advindas dos contratos a serem celebrados (cf. art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, e art. 37, inciso XXI, parte final, da Constituição Federal);

9.2.11. adote providências para que, nas licitações para aquisição de bens e serviços de informática, a justificativa de preço a que se refere o artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, seja documentada com cópia das notas fiscais e demais documentos descritivos dos bens e serviços, bem como comprovantes dos respectivos preços unitários e totais efetivamente praticados por empresas de informática ou por meio de qualquer outra fonte que garanta a adequabilidade dos preços;

9.2.12. implemente medidas objetivando, anteriormente à licitação ou à contratação direta de aquisição de bens e serviços de informática, a elaboração e a observância de projeto básico em cumprimento à Lei 8.666/1993, artigo 6º, **caput** e inciso IX, e artigo 7º, **caput**, todos seus incisos, e §§ 1º, 2º e 9º, que abranja, entre outros aspectos exigidos pela lei, o detalhamento técnico dos produtos e serviços desejados, tais como quantitativo e especificação dos programas e equipamentos, ambiente de desenvolvimento dos sistemas, condições de segurança e de manutenção dos serviços, entre outros itens;

9.2.13. faça constar dos respectivos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação os documentos que possibilitem a comprovação da elaboração de orçamento estimado detalhado em planilhas que expressem os quantitativos e a composição de todos os seus custos unitários, em cumprimento do artigo 7º, **caput**, § 2º, inciso II, e § 9º da Lei n. 8.666/1993;

9.2.14. abstenha-se de incluir nos contratos firmados pela Entidade, cláusulas com previsão de pagamento antecipado, assim como de efetivar pagamentos antecipados dos serviços contratados, em cumprimento ao art. 65, inciso II, alínea **c**, da Lei n. 8.666/1993, art. 38, do Decreto n. 93.872/1986 e arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, a fim de permitir que os pagamentos sejam realizados após a regular execução dos serviços prestados, de modo a evitar a repetição de irregularidades similares às observadas nos Contratos OCS n. 188/2002 e OCS n. 280/2003;

9.2.15. siga orientação presente no Acórdão n. 2684/2004 – 1ª Câmara, no sentido de incluir em futuros editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a possibilidade de subordinação do pagamento à comprovação, por parte da contratada, da manutenção de todas as condições de habilitação, aí incluídas a regularidade fiscal para com o FGTS e a Fazenda Federal, com o objetivo de assegurar o cumprimento da Lei n. 9.012/1995 (art. 2º) e da Lei n. 8.666/1993 (arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII), bem assim estabelecer critérios de materialidade e relevância, para sujeitar à verificação mais rigorosa ou freqüente, acerca da manutenção das condições de habilitação, aí incluídas a regularidade fiscal, os contratos de maior vulto ou que se afigurem de maior risco de responsabilização por inadimplemento da contratada;

9.2.16. promova a publicação tempestiva no Diário Oficial da União dos resumos de todos os contratos e de seus respectivos aditivos, discriminando, em cada extrato de termo aditivo, o valor do respectivo termo e o valor global atualizado do contrato, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV da Lei 8.443/92, em conformidade com o disposto nos arts. 38, inciso XI, art. 61, parágrafo único, e 26, **caput**, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.17. planeje adequadamente as renovações contratuais, de forma a evitar irregularidades na elaboração e aprovação dos termos aditivos e abstenha-se de renovar contratos cujas vigências estejam expiradas, a exemplo do ocorrido nos Contratos OCS ns. 243/2000, 368/2002 e 188/2002;

9.3. encaminhar à 6ª Secex, juntamente com cópia deste Relatório de Auditoria, as seguintes sugestões de providências a serem implementadas no âmbito da Secom/PR:

9.3.1. adote as medidas de sua alçada para promover alterações nos normativos relativos à remuneração das agências de publicidade, com vistas a modificar a forma de remuneração daquelas que prestam serviços à Administração Pública, desvinculando-a do serviço de divulgação, de maneira que

essas empresas recebam seus honorários apenas pelo trabalho realizado por elas, ou seja, a criação e supervisão dos produtos de publicidade;

9.3.2. avalie a conveniência e oportunidade de promover atividades relacionadas à atividade publicitária, tais como cursos, eventos, **workshops**, intercâmbio de informações, com participação dos servidores e empregados da área de comunicação dos órgãos e entidades da Administração, a fim de se obter troca de experiências nessa área específica e aprimoramento das atividades de publicidade, bem como de elaborar e divulgar, junto à área de publicidade dos órgãos e entidades da Administração, um banco de dados de preços de serviços de publicidade, o qual deve ser alimentado pelos demais órgãos e entidades públicas;

9.4. encaminhar cópia do item 4.2.12.1 do Relatório da Auditoria à Segecex, a fim de subsidiar os trabalhos daquela Secretaria, com o fito de que, se for conveniente e oportuno, se faça a inclusão da questão da dependência de determinadas empresas da área de informática por parte de entes públicos.

9.5. determinar à Segecex, com fundamento no art. 5º, § 1º, da Resolução/TCU n. 185, de 13/12/2005, que adote providências no sentido de realizar auditoria específica nos contratos de informática do BNDES, com vistas a apurar a possível dependência dos serviços prestados pela IBM Brasil – Ind. De Máquinas e Serviços Ltda.

9.6. dar ciência deste Acórdão, bem assim do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional responsável pela apuração dos fatos relativos à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0355-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-853.821/1997-6 (com 1 volume)
Natureza: Representação
Unidade: Imprensa Nacional
Interessado: José Wanderley Pinheiro, ex-Secretário de Controle Interno da Presidência da República.

SUMÁRIO: Representação da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República. Irregularidades no cálculo da Gratificação por Produção Suplementar (GPS) nos proventos de aposentadoria de servidores da Imprensa Nacional. Ilegalidade da incidência do percentual de 160%, relativo à Gratificação de Atividade - GAE, instituída pela Lei Delegada n.º 13/92, no cálculo da média aritmética dos níveis de vencimentos mensais das classes funcionais da Imprensa Nacional. Ilegalidade da incidência integral do reajuste de 28,86%, estendido aos servidores públicos do Poder Executivo Federal por meio da Medida Provisória n.º 1.704, de 30 de junho de 1998, no cálculo da média aritmética dos níveis de vencimentos mensais das classes funcionais da Imprensa Nacional, sem o expurgo determinado pelo art. 2.º do Decreto n.º 2.693/98. Legalidade do pagamento da GPS aos servidores aposentados em valor superior ao vencimento. Procedência parcial.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pelo Sr. Analista da Serur:

"Trata-se de [expediente nominado como] *Pedido de Reexame formulado pelo Sr. José Wanderley Pinheiro, Secretário de Controle Interno, em razão da aposentadoria, considerada legal, do Sr. Benedito Macário da Silva e das aposentadorias, consideradas ilegais, dos Srs. Divino Silva, Francisco Coelho, Francisco das Chagas Sobrinho, Joaquim Bezerra de Carvalho Sobrinho, Napoleão Ferreira da Silva e Renê Pereira da Silva, todos eles servidores da Imprensa Nacional.*

2. Após o regular desenvolvimento do processo, a 1ª Câmara desta Corte prolatou a Decisão n.º 50/2001 (fl. 43, deste), cujo teor reproduzimos a seguir:

'A 1.ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. considerar legal a aposentadoria de Benedito Macário da Silva, ordenando o registro do correspondente ato concessório;

8.2. considerar ilegais as aposentadorias de Divino Silva, Francisco Coelho, Francisco das Chagas Sobrinho, Joaquim Bezerra de Carvalho Sobrinho, Napoleão Ferreira da Silva e Renê Pereira da Silva, recusando o registro dos atos concessórios respectivos;

8.3. dispensar a reposição das importâncias recebidas indevidamente, conforme Enunciado n.º 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

8.4. determinar à Imprensa Nacional, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 191 do Regimento Interno desta Corte, que faça cessar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, os pagamentos decorrentes dos atos concessórios mencionados no item 8.2. supra, contados a partir da ciência da presente decisão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.'

3. Irresignado com a Decisão do Tribunal, o recorrente interpôs o presente Pedido de Reexame (fls. 01/07, vol. 1) que ensejou a intervenção da Serur neste processo.

(...)

5. A seguir, apresentaremos os argumentos do recorrente, de forma sintética, seguidos das respectivas análises.

6. Alegação: o recorrente inicia sua argumentação observando que, de acordo com as fichas de concessão, o procedimento utilizado para a definição da parcela de Gratificação por Produção Suplementar – GPS não observou o critério estabelecido no ***caput*** *do art. 1.º da Lei n.º 5.462, de 2 de julho de 1968, que, segundo o seu entendimento, obriga a proporcionalização daquela vantagem, em função do tempo de serviço prestado pelo servidor. Além disso, prossegue, o procedimento de concessão também não seguiu o disposto no parágrafo único do mesmo artigo da Lei, que limitaria a parcela da GPS incorporada aos proventos de aposentadoria, em qualquer caso, ao vencimento do servidor. A seguir, transcrevemos o artigo e o parágrafo citados pelo recorrente:*

'Art 1.º A parte suplementar da produção dos servidores do Departamento de Imprensa Nacional, a que se refere a Lei n.º 4.491, de 21 de novembro de 1964, será incorporada aos proventos da aposentadoria, à razão de 1/30 (um trinta avos) por ano de serviço, contado a partir da vigência da mesma Lei, fixado o valor da parcela incorporável na média mensal da produção suplementar do servidor, calculada no biênio imediatamente anterior à aposentadoria.

Parágrafo único. A gratificação pela produção suplementar média a ser considerada para efeito deste artigo não poderá exceder o valor da gratificação percebida pelo servidor no momento da aposentadoria; limitada, em qualquer caso, ao vencimento do servidor.'

7. O recorrente esclarece que, a despeito da clareza do texto legal, a Imprensa Nacional vinha pagando de forma irregular, até setembro de 2000, o valor total da referida gratificação aos servidores ativos, aos aposentados e aos pensionistas cujos instituidores faleceram na inatividade.

8. Cumpre esclarecer que a Imprensa Nacional foi transferida para a estrutura administrativa da Casa Civil da Presidência da República em junho de 2000. Na ocasião, em decorrência da grande quantidade de denúncias acerca de irregularidades na gestão daquele órgão, foi solicitado à Secretaria de Controle Interno a realização de auditoria, o que acabou resultando na expedição de Relatório de Auditoria, em 8 de setembro de 2000.

9. Os trabalhos de auditoria constataram uma série de irregularidades referentes aos procedimentos e cálculos utilizados na apuração da GPS, o que acarretava majoração indevida no

montante referente àquela gratificação pago a servidores ativos, aposentados e pensionistas da Imprensa Nacional, com evidentes lesões aos cofres públicos.

10. Como resultado das atividades da auditoria e de um Grupo de Trabalho constituído para rever as bases legais dos vencimentos e proventos de servidores e pensionistas da Imprensa Nacional, relata o recorrente, a folha de pagamento daquele órgão sofreu uma sensível redução, da ordem de 86%. Esses ajustes, aduz, foram submetidos à apreciação de uma Comissão representativa da Associação de Servidores da Imprensa Nacional, composta pelo Presidente do órgão e de mais três membros, que manifestou sua concordância com os cálculos obtidos. A concordância da comissão, entretanto, não evitou que servidores da Imprensa Nacional ingressassem na Justiça, buscando a restauração da antiga situação.

11. As ações impetradas pelos servidores, sempre nas palavras do recorrente, não têm prosperado. A Justiça, afirma, em alguns casos já se manifestou acerca do mérito, tendo se posicionado a favor da Administração, mantendo, portanto, o pagamento da GPS na forma ajustada pelo Grupo de Trabalho.

12. Em decorrência dos ajustes que se fizeram nos procedimentos de apuração e de cálculos relativos à concessão da GPS, que culminaram com a imposição de limitações nos valores da referida gratificação e que, repisamos, foram implementados a partir de outubro de 2000, os servidores da Imprensa Nacional passaram a ostentar duas situações distintas: na primeira, estão os servidores que tiveram seus processos de aposentadoria homologados pelo TCU, que lhes consignou o direito à percepção da GPS sem, em alguns casos, a observância simultânea ao art. 1º da Lei n.º 5.462/68 e de seu parágrafo único e, em outros casos, sem observar apenas a limitação estabelecida pelo parágrafo único; na segunda *situação, encontram-se os servidores que recebem vencimentos já de acordo com o que foi estabelecido nas revisões feitas pelo Grupo de Trabalho e que passaram a vigorar a partir de outubro do ano 2000*.

13. Ante o exposto, o recorrente solicita que seja feita a revisão na sentença que considerou legal a aposentadoria do Sr. Benedito Macário da Silva e ilegais as dos Srs. Divino Silva, Francisco Coelho, Francisco das Chagas Sobrinho, Joaquim Bezerra de Carvalho Sobrinho, Napoleão Ferreira da Silva e Renê Pereira da Silva. O recorrente também aproveita a oportunidade para solicitar a realização de estudos visando à revisão dos demais processos relacionados a aposentadorias de servidores da Imprensa Nacional tramitados no TCU, para que se adeqüem aquelas vantagens aos estritos termos do art. 1º da Lei nº 5.462/68, com especial observância ao parágrafo único do citado artigo.

14. Análise*: de pronto, e iniciando pela solicitação do recorrente, cabe ressaltar que seu pedido não alcança os processos de aposentadoria dos servidores Divino Silva, Francisco Coelho, Francisco das Chagas Sobrinho, Joaquim Bezerra de Carvalho Sobrinho, Napoleão Ferreira da Silva e Renê Pereira da Silva, cujas aposentadorias já foram consideradas ilegais pelo TCU.*

15. Há dois aspectos, ambos com a mesma importância, que devem ser levados em consideração na análise do presente caso.

16. O primeiro aspecto não é de mérito. Diz respeito a como deve ser conhecido o Ofício n.º 113/ASSES-CISET-PR (fls. 1/10, deste), que nos chegou às mãos como um Pedido de Reexame, mas que, segundo entendimento do próprio TCU, deveria ter sido conhecido como representação. Ressaltamos que, por economia processual, não nos furtaremos de enfrentar a questão.

17. *Tomamos a liberdade de transcrever a seguir o recente Voto do Exmo. Sr. Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha, no âmbito do Acórdão nº 427/2004, do Plenário do Tribunal, em sessão de 12.04.2004, ao enfrentar questão bastante semelhante àquela sobre a qual ora nos debruçamos, (...):*

*'Observo que a questão presente é idêntica à tratada no Acórdão n.º 479/2002, prolatado na Sessão Plenária de 12/12/2002, relativo ao TC 004.637/1997-6 (**in** Ata 49/2002), cujo Relator foi o ilustre Ministro Ubiratan Aguiar, que expôs e elucidou a matéria de forma brilhante como lhe é de costume.*

2.Naquela assentada, examinava-se também expediente encaminhado pelo Sr. Secretário de Controle Interno da Presidência da República, visando obter a reforma de decisão deste Tribunal que havia considerado legais atos de pensão, consignando a Gratificação por Produção Suplementar-GPS, instituída pela Lei n.º 5.462/68, em valor superior ao vencimento.

3.Inicialmente, em seu Voto condutor, o eminente Ministro expôs a evolução do seu entendimento quanto à forma devida de recepcionar o documento encaminhado pelo Sr. Secretário de Controle Interno, se seria como pedido de reexame ou como representação.

4.Não obstante, em decisões pretéritas, ter conhecido como recurso [expediente] *interposto por representante de Controle Interno, por concluir ser este considerado como interessado, aduz o digno Relator que a melhor orientação é a de que 'efetivamente, o representante do Controle Interno tem a obrigação legal (art. 51 da Lei n.º 8.443/92) e constitucional (art. 74 da Constituição Federal) de auxiliar o TCU no exercício de sua missão institucional, no entanto, tal auxílio deverá ser realizado por meio de representação, e não de recurso, pois o representante do Controle Interno não pode ser considerado como interessado para intervir nos autos.'*

5.Comungo inteiramente da compreensão do ilustre Relator, tendo em vista que o representante do Controle Interno, consoante os termos da Resolução TCU n.º 36/95, não pode intervir na qualidade de responsável, pois não utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bens e valores públicos nem pode habilitar-se como interessado, uma vez que para isso, teria que demonstrar razão legítima para intervir no processo ou alegar a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio. Por conseguinte, o Ofício n.º 206/ASSES-CISET-PR, de 07/05/2001, encaminhado pelo representante do Controle Interno deve ser conhecido como representação, com base no artigo 69, inciso II, da Resolução TCU n.º 136/00.'

18. O relato do Ministro deixa claro que não é a primeira vez que o TCU enfrenta o tema. Ao contrário, o presente recurso é, pelo menos, o terceiro Pedido de Reexame oriundo da Secretaria de Controle Interno – vide, além do Acórdão transcrito, o de n.º 479/2002, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, em sessão de 12.12.2002 –, com o mesmo conteúdo, apenas mudando o nome do servidor aposentado.

19. O segundo aspecto refere-se à alegação de ilegalidade na aposentadoria do Sr. Benedito Macário da Silva. Tal argumento não merece prosperar. Realmente, o parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 5.462/68 é claro no sentido de limitar a GPS ao vencimento do servidor. Não obstante isso, o art. 40, § 8.º, da Constituição Federal estabelece que:

'Art. 40.........................

§ 8.º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de - referência para a concessão da pensão, na forma da lei.'

20. Como se vê, as vantagens concedidas aos servidores ativos devem ser estendidas aos inativos, sob pena de ofensa à Lei Maior. Consistindo a GPS em verba de natureza eminentemente remuneratória, não se pode sequer invocar a tese de que as parcelas indenizatórias não são alcançadas pelo dispositivo constitucional citado (como ocorre relativamente ao auxílio-alimentação). No julgamento do RE n.º 177.073-2/SP, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de se pronunciar nos seguintes termos:

'PROVENTOS DE APOSENTADORIA – VANTAGENS DO PESSOAL ATIVO – PARCELA VARIÁVEL PELA PRODUTIVIDADE – AGENTE FISCAL DE RENDAS – SÃO PAULO. A circunstância de ter-se parcela calculada a partir de parâmetros alusivos à produtividade, não afasta o direito dos inativos. O preceito do § 4.º do art. 40 da Constituição Federal revela a isonomia na plenitude maior, contemplando todo e qualquer benefício.'(RE n.º 177.073-2/SP, DJ de 12.03.99) (a referência ao § 4.º do art. 40 da CF – hoje § 8.º - foi feita com base na redação anterior à Emenda Constitucional n.º 20/98)

21. Naquela ocasião, o Ministro Relator Marco Aurélio assim se pronunciou acerca do citado preceito constitucional:

'Constata-se a razão de ser da norma, ou seja, a busca da isonomia. No dispositivo alude-se a modificações da remuneração dos servidores em atividade e, de forma pedagógica, à extensão, aos inativos, de quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade. Ora, no caso, veio a Administração Pública a mesclar a remuneração do agente fiscal de renda em atividade, cogitando de uma parte fixa e de outra variável, denominada prêmio de produtividade. Inegavelmente, está-se diante de melhoria outorgada ao pessoal da ativa e que, por força do disposto no § 4.º do artigo 40 da Constituição Federal, estende-se automaticamente aos inativos. Em última análise, não se há de admitir conclusão que resulte no afastamento da incidência da regra constitucional, e isto ocorre uma vez assentada a premissa de que, resultando a parcela do trabalho desenvolvido, descabe reconhecer o direito dos inativos.' (excerto do Voto do Relator do RE n.º 177.073-2/SP)

22. Desse modo, resta claro que a antinomia existente entre o parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 5.462/68 e art. 40, § 8.º, da Constituição Federal, indica que aquele aspecto da Lei não foi recepcionado pela atual Constituição.

CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que:

a. Não conheça do presente pedido de reexame, mas, com fundamento no art. 69, inciso II, da Resolução n.º 130/2000, o conheça como representação, para, quanto ao mérito, considerá-la improcedente;

b. dê ciência ao recorrente da deliberação que vier a ser tomada.

2. O Sr. Diretor e o Sr. Secretário manifestaram-se de acordo com o parecer do Sr. Analista.

3. O Ministério Público, por entender que a matéria tratada no presente processo é idêntica àquela tratada nos Acórdãos n.ºs 479/2002 e 427/2004 – Plenário, manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Serur.

VOTO

Preliminarmente, cumpre observar que, conforme registrado pela Serur, o presente feito deve ser conhecido como Representação – e não como Pedido de Reexame. De fato, é de mister observar que o Sr. Secretário de Controle Interno da Presidência da República não tem capacidade processual para a interposição de recursos, por não ser interessado, nem tampouco responsável, nos termos da Resolução n.º 36/95. Foi nesse sentido que este Tribunal se manifestou nos Acórdãos n.ºs 479/2002-Plenário e 427/2004-Plenário.

2. Quanto ao mérito, observo que o Controle Interno apontou três supostas irregularidades no cálculo da Gratificação por Produção Suplementar – GPS dos proventos dos servidores da Imprensa Nacional:

1.ª) pagamento da GPS aos servidores aposentados com base nos valores e critérios definidos para os servidores ativos, sem observar a limitação imposta por força do parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 5.462/68;

2.ª) incidência do percentual de 160%, relativo à Gratificação de Atividade – GAE, instituída pela Lei Delegada n.º 13/92, no cálculo da média aritmética dos níveis de vencimentos mensais das classes funcionais da Imprensa Nacional, em desacordo com a sistemática introduzida pelo art. 4.º da Lei n.º 4.491/64;

3.ª) incidência integral do reajuste de 28,86%, estendido aos servidores públicos do Poder Executivo Federal por meio da Medida Provisória n.º 1.704, de 30 de Junho de 1998, no cálculo da média aritmética dos níveis de vencimentos mensais das classes funcionais da Imprensa Nacional, sem o expurgo determinado pelo art. 2.º do Decreto n.º 2.693/98, e sem a observância dos termos da Portaria Mare n.º 2.179/98.

3. Quanto à primeira irregularidade supracitada, cumpre trazer à colação o disposto no art. 1.º da Lei n.º 5.462/68:

"Art. 1.º A parte suplementar da produção dos servidores do Departamento de Imprensa Nacional, a que se refere a Lei n.º 4.491, de 21 de novembro de 1964, será incorporada aos proventos da aposentadoria, à razão de 1/30 (um trinta avos) por ano de serviço, contado a partir da vigência da mesma Lei, fixado o valor da parcela incorporável na média mensal da produção suplementar do servidor, calculada no biênio imediatamente anterior à aposentadoria.

Parágrafo único. A gratificação pela produção suplementar média a ser considerada para efeito deste artigo não poderá exceder o valor da gratificação percebida pelo servidor no momento da aposentadoria; limitada, em qualquer caso, ao vencimento do servidor." (grifos acrescidos)

4. Ademais, para o deslinde dessa questão, é sobremodo importante ter presente o disposto no §4.º do art. 40 da Constituição Federal, em sua redação original, antes das Emendas Constitucionais:

"§4.º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei."

5. Comentando o referido §4.º, merece destaque a doutrina de José Afonso da Silva:

"O dispositivo corta o vezo meio maroto de rever vencimentos de servidores na atividade por meio de alteração (transformação ou reclassificação) de sua escala de referências numéricas, elevando-as, de tal sorte que a melhoria não fosse extensiva aos inativos. Essas alterações agora beneficiam igulamente os aposentados."(***in*** Curso de Direito Constitucional Positivo, 10. Ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1995, p. 636)

6. Assim, este Tribunal tem considerado legal o pagamento da GPS aos servidores aposentados da Imprensa Nacional em valor superior ao vencimento, tendo em vista que o parágrafo único da Lei n.º 5.462/68, que impunha limitação para tanto, não foi recepcionado pela Constituição Federal - art. 40, §4.º, em sua redação original (cf., *e.g.*, Acórdão n.º 479/2002-Plenário, Acórdão n.º 427/2004-Plenário, Acórdão n.º 1501/2005-Plenário e Acórdão n.º 57/2006-Plenário).

7. No que tange à segunda e à terceira irregularidades, cobra relevo ressaltar a doutrina de Luiz Flávio Gomes:

"Por força do princípio da igualdade, como se percebe, ganha extraordinária força o precedente judicial. Mas não se trata de conferir-lhe força vinculante ***erga omnes****, tal como se dá no sistema do* ***stare decisis****. O precedente tem relevância perante o órgão jurisdicional que adotou determinada solução para o litígio. Firmada sua primeira posição, em casos idênticos, urge o mesmo tratamento, sob pena de aplicação desigual da lei, em flagrante violação ao princípio da igualdade. Não existem cidadãos iguais, sem iguais decisões judiciais para casos idênticos. Logo, dentro do modelo democrático e independente de Magistratura, urge a construção de um princípio fundamental: o juiz está vinculado ao seu precedente. Tratando-se de decisão coletiva, o Tribunal ou parcela dele está vinculado ao seu precedente. Pois só observando o precedente é que se dará para situações idênticas o mesmo (e igual) tratamento jurídico. A relevância dessa construção é extraordinária quando se considera um Tribunal com poucos membros (STF, por exemplo). Firmado um determinado entendimento pelo seu Órgão Pleno, urge seu acolhimento em casos futuros."* (grifos acrescidos)(***in*** A Dimensão da Magistratura: no estado constitucional e democrático de direito: independência judicial, controle judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 238 e 239)

8. Assim, observo que esta Corte de Contas, no processo TC 014.721/2000-0, apreciado em Sessão de 25.01.2006 (Acórdão n.º 57/2006 – Plenário), firmou exegese no sentido de:

1.º) "*considerar ilegal a incidência do percentual relativo à Gratificação de Atividade – GAE, instituída pela Lei Delegada n.º 13, de 27 de agosto de 1992, no cálculo da média aritmética dos níveis de vencimentos mensais das classes funcionais da Imprensa Nacional*"; e

2.º) "*considerar ilegal a incidência integral do reajuste de 28,86%, estendido aos servidores públicos do Poder Executivo Federal por meio da Medida Provisória n.º 1.704, de 30 de junho de 1998, no cálculo da média aritmética dos níveis de vencimentos mensais das classes funcionais da Imprensa Nacional, sem o expurgo determinado pelo art. 2.º do Decreto n.º 2.693/98, e sem a observância dos termos da Portaria Mare n.º 2.179/98.*"

9. Posto isso, é de se ressaltar que o ato concessório de aposentadoria de Benedito Macário da Silva foi julgado legal por este Tribunal, mediante a Decisão n.º 050/2001 – TCU - 1.ª Câmara. Deve-se, entretanto, determinar que o valor da sua Gratificação de Produção Suplementar seja recalculado observando-se as orientações constantes do Acórdão n.º 57/2006 – Plenário, sem, contudo, a necessidade de se alterar o fundamento legal de sua aposentadoria e o julgamento pela sua legalidade. Ademais, considerando o entendimento exarado na Decisão n.º 463/2000-Plenário, cabe dispensar a devolução das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé até 1º.02.2006 (data de publicação no D.O.U. do Acórdão n.º 57/2006-Plenário), nos termos da Súmula n.º 106 desta Corte de Contas.

Diante do exposto, à luz da jurisprudência predominante neste Tribunal, acolho parcialmente os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de março de 2006.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

ACÓRDÃO Nº 356/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC – 853.821/1997-6 (c/ 1 volume).
2. Grupo II - Classe de Assunto VII – Representação.
3. Interessado: José Wanderley Pinheiro, ex-Secretário de Controle Interno da Presidência da República.
4. Unidade: Imprensa Nacional.
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Sefip e Serur.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Sr. Secretário de Controle Interno da Presidência da República, em que relata a existência de irregularidades na percepção da GPS por servidores aposentados da Imprensa Nacional/PR.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer do expediente apresentado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República - Ciset/PR – como Representação, com fulcro no art. 237, II, do RI/TCU e nos arts. 68 e 69, II, da Resolução/TCU n.º 136/2000, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
9.2. em relação à Gratificação por Produção Suplementar (GPS):
9.2.1. considerar ilegal a incidência do percentual relativo à Gratificação de Atividade - GAE, instituída pela Lei Delegada n.º 13, de 27 de agosto de 1992, no cálculo da média aritmética dos níveis de vencimentos mensais das classes funcionais da Imprensa Nacional;
9.2.2. considerar ilegal a incidência integral do reajuste de 28,86%, estendido aos servidores públicos do Poder Executivo Federal pela Medida Provisória n.º 1.704, de 30 de Junho de 1998, no cálculo da média aritmética dos níveis de vencimentos mensais das classes funcionais da Imprensa Nacional, sem o expurgo determinado pelo art. 2º do Decreto n.º 2.693/98, e sem a observância dos termos da Portaria Mare n.º 2.179/98;
9.3. considerando o entendimento exarado na Decisão n.º 463/2000-Plenário, dispensar a devolução das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé até 1º.02.2006 (data de publicação no D.O.U. do Acórdão n.º 57/2006-Plenário), nos termos da Súmula n.º 106 desta Corte de Contas;
9.4. considerar legal o pagamento da GPS aos servidores aposentados em valor superior ao vencimento, tendo em vista que a Lei n.º 5.462/68, que impunha limitação para tanto, não foi recepcionada pela Constituição Federal, art. 40, § 4.º, em sua redação original, conforme firme jurisprudência deste Tribunal;
9.5. determinar que a GPS dos proventos de aposentadoria de Benedito Macário da Silva seja recalculada observando-se as orientações constantes deste acórdão;
9.6. seja dado conhecimento deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República e à Imprensa Nacional.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0356-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-006.233/2005-0
Natureza: Representação
Entidade: Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo – CEFET/ES
Interessado: Deputado Federal Nilton Baiano
Advogados constituídos nos autos: (não há)

Sumário: documentação enviada ao Tribunal sobre possíveis irregularidades no âmbito do CEFET/ES. Maioria das ocorrências já ensejaram exame do TCU em diversos processos. Inspeção para esclarecimento dos demais fatos. Não houve comprovação. Conhecimento. Improcedência. Determinação ao CEFET/ES. Juntada destes autos às contas do CEFET/ES, exercício de 2004. Ciência ao interessado do inteiro teor do Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam.

Por intermédio do Ofício n.º 043/05-CDNB, de 31/3/2005, o Senhor Deputado Federal Nilton Baiano encaminhou a esta Corte de Contas a documentação recebida em seu gabinete, que trata de denúncia acerca de possíveis irregularidades que teriam sido praticadas, no âmbito do CEFET/ES, durante a gestão do Sr. Jadir José Pela.

2. O processo foi autuado como Representação com fundamento no art. 237, inciso III, do RI/TCU e encaminhado à SECEX/ES para instrução.

3. Os itens denunciados giram em torno dos fatos a seguir relacionados:

I – admissão de alunos em cursos do CEFET/ES sem a aprovação em processo seletivo;

II – certificação de conclusão de curso sem o cumprimento das obrigações discentes;

III – direcionamento do processo eleitoral de coordenadores do curso;

IV – irregularidades no concurso público para a contratação de servidores;

V – afastamento do Diretor-Geral para cursar mestrado e desembolso financeiro pelo CEFET/ES para a matrícula no curso;

VI – prática de atividades no Centro incompatíveis com a atividade-fim da instituição federal de ensino.

4. Inicialmente, a Unidade Técnica verificou que, dos fatos denunciados, inclusive por intermédio de matéria publicada na imprensa local, a maioria era do conhecimento desta Corte de Contas. Alguns já apreciados pelo Tribunal e outros em fase de exame, mediante processos que tramitam no TCU. Entretanto, considerando que parte das ocorrências relatadas não veio acompanhada de indícios que permitissem oferecer uma opinião de mérito conclusiva sobre os fatos, foi suscitada a necessidade de se realizar uma inspeção preliminar.

5. A equipe designada mediante a Portaria de Fiscalização n° 1.207, de 1/8/2005, alterada pelas Portarias n° 1.229 e n° 1.271, de 9/8/2005 e 19/8/2005, respectivamente, apresentou o Relatório de fls. 85/93, onde está registrado, de forma detalhada, o resultado das verificações levadas a efeito no CEFET/ES.

6. Transcrevo a seguir partes do cuidadoso trabalho realizado pelos Analistas da Unidade Técnica acerca dos itens inspecionados, que passam a integrar este Relatório.

"(...).

- **Admissão de alunos em cursos do CEFET/ES sem a aprovação em processo seletivo**

(...)

(...) em 2003 e 2004, foram realizados processos seletivos para aceitação de transferência de estudantes para o CEFET/ES (n^{os} 03/2003 e 06/2004). As vagas destinavam-se às 2ª e 3ª séries do ensino médio.

2.3 No processo seletivo de 2004, constituía pré-requisito para a transferência a aprovação em prova objetiva (fls. 03/04 – anexo 1). Haja vista essa exigência, a equipe de inspeção considerou descaracterizado qualquer favoritismo a candidato que fosse parente de servidores do CEFET/ES.

2.4 Para o processo seletivo n° 03/2003, no entanto, foi exigida a compatibilidade entre a matriz curricular da escola de origem do candidato e a matriz curricular do CEFET/ES (fls. 06/07 – anexo 1). Esse critério levou a equipe de inspeção a cotejar a filiação dos alunos transferidos com os nomes dos servidores ativos do CEFET/ES (...).

2.5 Da análise, foi constatado que do total de 36 alunos selecionados apenas o aluno Sóstenes Dias de Oliveira Júnior era filho de servidor do CEFET/ES, que ocupa o cargo de vigilante. No nosso entendimento, esse único caso não seria suficiente para considerar procedente esse ponto da denúncia. (...)

(...) Na publicação, estão reproduzidos o quadro de vagas oferecidas e a divulgação dos aprovados no curso de Construção Civil – Infra-estrutura de Vias de Transportes, do turno noturno. Haviam sido oferecidas 18 vagas nesse curso, porém foram considerados suplentes os candidatos classificados em 17º e 18º lugares (fl. 11). De acordo com o jornal, esse fato comprovaria a irregularidade.

2.7 (...) verificamos que o quadro de vagas refere-se ao processo seletivo n° 01/2004 (...). De fato, foram oferecidas 18 vagas no referido curso. Entretanto, sobre a destinação das vagas ofertadas, o edital do processo seletivo assim dispõe (fl. 241-verso – anexo 1):

2.4. O número de vagas para os cursos ofertados corresponde ao número de matrículas a serem efetuadas no ano letivo de 2004 para o Ensino Médio e 1º semestre do ano letivo de 2004 para os Cursos Técnicos e Superiores de Tecnologia.

2.5. Serão destinadas 10% (dez) das vagas para os alunos reprovados no ano letivo de 2003 para o Ensino Médio e 2º semestre do ano letivo de 2003 para os Cursos Técnicos e Superiores de Tecnologia e, em seguida, serão matriculados os candidatos aprovados neste Processo seletivo, pela ordem de classificação. Para as vagas não preenchidas, serão convocados os suplentes seguindo a ordem de classificação, até completar número de vagas previstas neste Edital.

2.8 Portanto, 10% das vagas ofertadas para a Construção Civil – Infra-estrutura de Vias de Transportes (2 vagas) destinar-se-iam aos reprovados nesse curso no 2º semestre do ano letivo de 2003. Ou seja, os candidatos estariam concorrendo a 16 vagas (90% das vagas) e não a 18. Eis por que a situação dos candidatos classificados em 17º e 18º lugares era de suplência (fls. 30/31 – anexo 1).

2.9 Verificamos que esse critério foi adotado não apenas para o curso de Construção Civil – Infra-estrutura de Vias de Transportes, mas para todos uma vez que se tratava de regra editalícia. A equipe de inspeção selecionou 5 cursos – Construção Civil-Construção de Edifícios/matutino; Construção Civil-Construção de Edifícios/noturno; Química de Alimentos/vespertino; Eletrotécnica/matutino, Eletrotécnica/noturno – e solicitou a relação dos aprovados e dos suplentes nesse processo seletivo. Foi constatado que o número de aprovados correspondia a 90% das vagas (fls. 32/41 – anexo 1).

2.10 Foi solicitada também a relação dos alunos que constituíram, no 1º semestre de 2004, a turma dos cursos de Construção Civil, dos turnos diurno e noturno, e de Química dos Alimentos (fls. 42/44 – anexo 1). Verificamos que candidatos em situação de suplência integravam essas turmas, o que comprova que eles foram convocados para efetivar a matrícula, conforme a previsão do edital (fls. 31, 33, 37 c/c 42/44 – anexo 1).

2.11 Assim sendo, não consideramos procedentes os fatos denunciados.

- **Certificação de conclusão de curso sem o cumprimento das obrigações discentes**

3.1 De acordo com o jornal (...), um aluno cujas iniciais do nome são ITB, obteve a certificação no curso técnico de Segurança do Trabalho sem ter sido avaliado na disciplina Projetos e Instalações Aplicados (...)

3.2(...). Analisando a relação de alunos, constatamos tratar-se de Ilan Tristão Bottecchia de Paula. Foram, então, solicitados documentos que demonstrassem o desempenho do aluno na referida disciplina. São eles:

a) rematrícula do aluno no 3º período do curso (... fl. 45 – anexo 1);

b) as notas (...) na disciplina Projetos e Instalações Aplicados (fls. 46/47 – anexo 1);

c) ata do Conselho de Classe do curso técnico de Segurança do Trabalho, relativa ao 2º semestre do ano letivo de 2002 (fl. 48 – anexo 1);

d) histórico escolar (... fl. 49 – anexo 1);

e) certificado de conclusão do curso (... fl. 50- anexo 1);

3.3 (...) manifestou-se o (...) diretor da unidade sede (...), informando que a nota do aluno (...) na disciplina Projetos e Instalações Aplicados não foi entregue tempestivamente pelo professor Augusto Arnaldo Lavander Villaizan à Coordenadoria de Registros Escolares. Entretanto, esse professor estava presente à reunião do Conselho de Classe que aprovou o referido aluno. (...) o diretor da unidade sede afirmou que o Conselho de Classe (...), é o fórum de máxima instância para deliberação da vida acadêmica de um discente, sendo definitivas suas decisões. (...).

3.4 Assim, de acordo com os documentos apresentados e as informações prestadas, o aluno Ilan Tristão Bottecchia de Paula matriculou-se no 2º semestre do ano letivo de 2002, obteve média seis na

disciplina Projetos e Instalações Aplicados, tendo obtido aprovação direta no 3º período do curso. Dessa forma, não é procedente a denúncia (...).

3.5 (...) outros dois, cujas iniciais do nome são AS e HCL, também teriam obtido a certificação de conclusão do curso técnico de Eletrotécnica sem o cumprimento das obrigações discentes. Analisando a relação dos concluintes (...), verificamos que os alunos são Anderson da Silva e Hélio Campos de Lima (fl. 84 – anexo 1).

3.6 (...) o diretor (...) asseverou que os certificados, que estão reproduzidos no jornal, fazem referência tão-somente à conclusão de todas as competências indicadas nos módulos da habilitação profissional, não tendo-lhes sido conferido o título de técnico, ao contrário do que quis fazer crer o jornal (fl. 12). Para comprovar (...) destacou a diferença entre o certificado de Ilan (...) e os certificados de Anderson (...) e Hélio (...). No primeiro documento acadêmico, foi conferido o título de técnico ao concluinte do curso Segurança do Trabalho; nos outros dois certificados não se fez outorga de título. Isto ocorre porque, para a emissão do certificado de conclusão de um curso, o aluno deverá integralizar todos os componentes curriculares, inclusive o estágio.

3.7 No caso do concluinte Ilan Tristão Bottecchia de Paula, o término de seu estágio deu-se em 30/12/2003 (...). Eis por que, em seu certificado, de 19/01/2004, consta o título de técnico.

3.8 Quanto aos [outros], as empresas em que eles estagiaram preencheram os relatórios finais de estágio em 31/03/2004 e 03/05/2004, respectivamente (...). No âmbito do CEFET/ES, esses relatórios seriam, então, examinados pela Coordenadoria de Integração Escola-Empresa e pela Coordenadoria de Eletrotécnica, sendo, então, enviados à Coordenadoria de Registro Escolar. Entretanto, esses concluintes faziam jus a um certificado que indicasse as competências adquiridas nos módulos do curso – certificado de conclusão de habilitação profissional –, os quais foram expedidos em 02/04/2004 e 29/04/2004.

3.9 (...) as datas do encaminhamento dos referidos relatórios finais de estágio para registro nos assentamentos acadêmicos dos concluintes são aquelas constantes do jornal: 01/06/2004 e 07/06/2004 (fl. 11 – verso). Portanto, somente após essa datas poderiam ser requeridos ou o certificado, no qual seria conferido o título de técnico, ou o diploma. No presente caso, foi solicitado esse último documento acadêmico (fls. 87/88 – anexo 1). Assim sendo, não vislumbramos as irregularidades apontadas na publicação (...).

- Direcionamento do processo eleitoral de coordenadores de curso

4.1 Em razão da exoneração, a pedido, do então coordenador da Coordenadoria de Metalurgia e Materiais, o diretor da unidade sede do CEFET/ES designou, por meio da Portaria n° 38, de 06/02/03, uma comissão para dirigir os trabalhos referentes ao processo de eleição (...).

4.2 Foram designados para conduzir o processo eleitoral os professores Heloísa Pinto da Motta Silva, Flávio Antônio de Moraes Pinto e Lourenço Costa, sob a presidência da primeira. Cumpre destacar que é o nome dessa professora que figura no jornal (...).

4.3 Na mesma data da designação da comissão, o diretor da unidade sede do CEFET/ES convocou, por meio do Memorando n° 09/03, a Coordenadoria de Metalurgia e Materiais para o processo de eleição (fl. 93 – anexo 1). Concorreram para a função os professores Lúcio Flávio Arrivabeni e José Aniceto Monteiro Gomes.

4.4 De acordo com a ata lavrada pela comissão, a votação teve início às 9:00 h do dia 26/02/03, com a presença dos professores Irineu Storch e Flávio Antônio de Moraes Pinto, e foi encerrada às 20:05 h do mesmo dia. Em seguida, foram abertas as urnas, e contados os votos. Do total de votos dos professores (20), o candidato José Aniceto Monteiro Gomes não recebeu nenhum. Quanto aos votos dos alunos, a distribuição foi a seguinte: 39 votos para o candidato Lúcio Flávio Arrivabeni; 43 para o candidato José Aniceto Monteiro Gomes; e 3 votos em branco.

4.5 Feita a contagem dos votos, foi lavrada a ata na presença dos integrantes da comissão eleitoral e do professor Roquemar de Lima Baldan, cuja assinatura não foi aposta na ata (fls. 94/95 – anexo 1).

4.6 Uma das questões apontadas pelo jornal (...) foi a abertura das urnas sem a presença de todos os membros da comissão eleitoral. Haja vista o teor da ata, não nos foi possível saber se a abertura das urnas e a contagem dos votos ocorreram na presença desses professores ou se apenas a lavratura da ata.

4.7 Em 28/02/03, a comissão eleitoral encaminhou ao diretor da unidade sede o resultado da eleição (...). Na apuração dos votos foi utilizado, conforme estabeleceu a Resolução CD 01/2003, o mesmo critério de proporcionalidade definido para a elaboração da lista tríplice na escolha do Diretor-Geral. Ao conjunto de cada segmento participante da votação, foi atribuído o seguinte peso em relação ao total de votantes: docentes – 70%; técnico-administrativos – 20%; e discentes – 10%. Portanto, não havia

previsão de paridade de votos entre os segmentos da comunidade acadêmica na Resolução n° 01/2003. Assim, não é procedente a denúncia de que o direito paritário de votos não foi garantido.

4.8 O jornal (...) também noticiou que a presidente da comissão eleitoral não teria recebido recurso de candidato. (...) no que se refere à interposição de recurso (...), a Resolução n° 01/2003 foi omissa. Entretanto, de acordo com o art. 13 da referida norma, esse caso poderia ter sido resolvido pelo diretor da unidade sede, cabendo recurso ao Conselho Diretor do CEFET/ES. Parece-nos que o candidato não se valeu desse ou de outro expediente para garantir o seu direito. Como o jornal não dá conta de que assunto versava o recurso, a apuração desse fato ficou prejudicada.

4.9 (...) cabe determinação ao CEFET/ES para que, quando da realização de eleição de coordenador de Coordenadoria de curso, formalize processo administrativo, juntando a ele todos os atos e documentos necessários à condução do processo eleitoral, em especial a comprovação da divulgação da data e locais da votação, a relação dos votantes, com a assinatura aposta, bem como os votos.

- Irregularidades no concurso público para a contratação de servidores

5.1 De acordo com a matéria publicada (...), ocorreram as seguintes irregularidades no concurso público para contratação de servidores:

a) composição da comissão organizadora do concurso por servidor que já participou de outra comissão para esse fim em que também há indícios de irregularidades, cuja apuração está em andamento;

b) participação irregular de psicólogas no processo seletivo;

c) elaboração da prova de Geografia por uma única professora e não por uma banca;

d) elaboração da prova de Química por professores indevidamente habilitados;

e) participação, na coordenação do concurso, de servidor cuja irmã foi candidata do referido processo seletivo.

5.2 Na denúncia não foi mencionado em que concurso público teriam ocorrido essas possíveis irregularidades. Assim, a equipe de inspeção solicitou o processo administrativo que tratou de concurso para provimento de cargos, cujos conhecimentos exigidos incluíam Geografia e Química. (...) foram apresentadas pastas, nas quais foram arquivados os documentos relativos ao concurso público de provas e títulos para o provimento de cargos de professor de ensino de 1º e 2º graus do quadro de pessoal da unidade descentralizada de Colatina, da unidade descentralizada de Cachoeiro de Itapemirim e da unidade sede do CEFET/ES. As regras do concurso público foram estabelecidas no edital n° 001/2004 (fls. 98/119 – anexo 1).

5.3 Para a realização do concurso, foram constituídas duas bancas (...). A partir da relação de servidores ativos do CEFET/ES (...), foi verificado que os (...) designados para constituir as bancas são professores e pedagogos do CEFET/ES, com exceção de Maria Isabel Pais da Silva, professora da (...) PUC/RJ (...). Não houve, portanto, a participação de psicólogos (...).

5.4 Com relação à prova de Geografia, foram designados para a sua elaboração os professores Mariluza Sartori Deorce, Joel Rocha Trancoso e José Carlos de Mello. Cada um (...) firmou um termo assumindo a responsabilidade pelas funções a ele delegadas pela comissão organizadora do concurso e declarando estar ciente da implicação de caráter administrativo e penal a que estaria sujeito caso viesse a transgredir, no todo ou em parte, as normas que regulavam o concurso público (fls. 124/126 – anexo 1).

5.5 Se apenas um professor elaborou a prova, como foi divulgado no jornal, os demais estariam incorrendo em sanções administrativas e penais. Como não se tem notícia de que a comissão organizadora do concurso tenha tomado providências no sentido de apurar responsabilidades de servidores designados para elaboração de provas, a denúncia não se confirma.

5.6 No que concerne à prova de Química, foram solicitadas as fichas funcionais dos professores que elaboraram as questões objetivas e discursivas das provas das áreas de estudos Ciências e Tecnologias Químicas e Ciências da Natureza (Química) e que participaram da banca examinadora da prova de desempenho didático.

5.7 Possuem curso superior na área de Química os professores Roberto Pereira Santos, Nelson Castro de Magalhães, Elizabeth Rodrigues Rangel Roriz, Cristiane Tenan Schittler dos Santos e Jorge Almeida Campos (fls. 127/139 – anexo 1).

5.8 A habilitação do professor João Padovani é em Farmácia/Bioquímica (fls. 140/142 – anexo 1), curso que envolve conhecimentos de Química.

5.9 Quanto ao professor Luiz Carlos Tedesco, sua formação é em Ciências Biológicas, possuindo pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização, em Análise Instrumental, (...). De acordo com o histórico escolar, foram ministradas as seguintes disciplinas: Equilíbrio Iônico e Atividade Iônica,

Química Orgânica, Compostos de Coordenação, Métodos Eletrométricos, Eletroquímica, Cromatografia Gasosa e Espectrofotometria de Absorção Atômica. Portanto, a ênfase no curso foi em disciplinas da área de Química.

5.10 Com relação à Maria Isabel Pais da Silva, professora anteriormente citada, sua formação é em Engenharia Química com pós-doutorado em Cinética Química e Catálise (fls. 147/151 – anexo 1).

5.11 Dessa forma, entendemos que os professores que elaboraram as provas de Química e aqueles que participaram da banca examinadora da prova de desempenho estavam devidamente habilitados.

5.12 No que concerne aos outros fatos publicados no jornal (subitem 5.1, alíneas "a" e "e"), ante a não indicação de nomes dos servidores que estariam envolvidos nos indícios de irregularidades e a ausência de elementos que permitiriam a adoção de uma linha de apuração, entendemos prejudicada a denúncia.

- Afastamento do Diretor-Geral para cursar mestrado e desembolso financeiro pelo CEFET/ES para a matrícula no curso

6.1 (...) foram lançadas dúvidas sobre a legalidade do pagamento do mestrado pelo CEFET/ES e a validade do curso (...).

6.2 O referido curso decorreu de um convênio firmado entre a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ e o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CONCEFET (fls. 152/155 – anexo 1). O objeto do convênio era a mútua colaboração para a operacionalização de ações conjuntas nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. Dentre as principais atividades de ensino, estariam os cursos de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*, que seriam oferecidos a servidores e dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica.

6.3 Selecionado para o mestrado (...) o Diretor-Geral submeteu à apreciação do Conselho–Diretor do CEFET/ES, na reunião de 03/07/2003, a autorização para continuar freqüentando o curso e o seu pagamento (fls. 157/159 – anexo 1). Esse procedimento foi adotado porque, na Resolução CD n° 03/2001, não há previsão para Diretor participar de curso de pós-graduação fora da sede (fls. 160/167 – anexo 1). Esse normativo trata do treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da instituição federal de ensino, no qual está definido que o Conselho-Diretor é órgão competente para dirimir quaisquer dúvidas e fatos omissos. Como a solicitação foi deferida, fica afastado o indício de ilegalidade (...).

6.5 (...) os conteúdos (...) previstos no curso de mestrado estão consentâneos com a área de atuação de um diretor-geral de um centro federal de educação tecnológica. (...). Portanto, ao contrário do teor da matéria (...), o curso de mestrado está relacionado não só com a formação do Diretor-Geral mas também com os objetivos do CEFET/ES.

- Prática de atividades no CEFET/ES incompatíveis com a atividade-fim da instituição federal de ensino

7.1 A notícia (...) dá conta de que o diretor de relações empresariais teria comercializado, em certa ocasião, produtos oriundos da fazenda de propriedade de sua família. Dada a dificuldade de se comprovar documentalmente a prática de atividades incompatíveis com a atividade-fim do CEFET/ES, a equipe de inspeção questionou o Diretor-Geral sobre a existência de autorização para pessoas físicas comercializarem produtos nas dependências da instituição federal de ensino. Em resposta, por meio do expediente datado de 11/08/2005, o Diretor-Geral informou que não foi dada nenhuma autorização dessa natureza (fl. 195 – anexo 1).

7.2 Ainda sobre a prática de comércio de compra e venda de bens no âmbito do CEFET/ES, o Diretor-Geral esclareceu que falta administrativa dessa espécie, envolvendo um servidor, está sendo apurada por meio de processo administrativo disciplinar (...). Esse fato, no entanto, não guarda relação com aquele noticiado no jornal.

7. Considerando tudo o que foi apurado mediante a inspeção realizada no âmbito do CEFET/ES, a equipe formalizou proposições de encaminhamento dos autos no sentido de que a Representação em exame fosse conhecida, mas, no mérito, considerada improcedente. Sugeriu determinação à entidade para que autuasse sempre processo administrativo como forma de melhor cumprir os fins da Administração, de acordo com as normas estabelecidas na Lei n° 9.784/99, atentando-se para a juntada de todos os atos e documentos necessários à condução de processos eleitorais realizados (data, locais da votação, relação dos votantes, com a assinatura aposta, e os votos).

8. Propôs que fosse remetida ao Sr. Deputado Federal Nilton Baiano cópia do Acórdão que venha a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem. E, ainda, a juntada deste processo às

contas do CEFET/ES relativas ao exercício de 2004 (TC-012.807/2005-9), com base no art. 27 da Resolução TCU n° 136/2000, para exame em conjunto e em confronto.

9. A Senhora Diretora Substituta da 2ª DT e o Senhor Secretário de Controle Externo da SECEX/ES manifestaram-se de acordo com as propostas conclusivas da equipe de inspeção.

É o relatório.

VOTO

Registre-se, de início, que a documentação encaminhada ao TCU pelo Senhor Deputado Federal Nilton Baiano preenche os requisitos legais e regimentais previstos para a espécie e poderá, portanto, ser conhecida como Representação, com fulcro no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

2. Os fatos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas originaram de documentos recebidos no Gabinete do ilustre parlamentar, bem como de matérias veiculadas em jornal do Estado do Espírito Santo, envolvendo possíveis irregularidades no âmbito do Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo.

3. De acordo com as informações contidas no Relatório que integra este Voto, a maioria das ocorrências tratadas nestes autos já vinha sendo acompanhada pelo Tribunal. Alguns casos já mereceram julgamento definitivo desta Corte e outros constam de processos que ainda tramitam no TCU.

4. Todavia, a SECEX/ES, com o zelo que lhe é peculiar, achou por bem realizar inspeção preliminar *in loco* a fim de obter dados suplementares que pudessem esclarecer determinadas questões apontadas como procedimentos irregulares, mas sem os elementos indispensáveis à formação de um juízo seguro acerca da veracidade, natureza e extensão dos mesmos.

5. A equipe examinou, detidamente, todos os documentos que lhe foram fornecidos pela entidade relacionados a cada um dos itens que objetivaram a inspeção e, após confrontá-los com as disposições legais e regulamentares específicas, concluiu pela improcedência de todos.

6. Assim, quanto às irregularidades denunciadas envolvendo admissão de alunos sem a devida aprovação em processo seletivo, ou beneficiados em razão de parentesco com servidores do CEFET/ES, os inspetores do TCU analisaram os processos de transferências ocorridas nos anos de 2001 e 2002, bem como os procedimentos referentes a cada etapa dos concursos realizados em 2003 e 2004. Não foi constatado nenhum fato que levasse a equipe a considerar procedente este item denunciado. A administração da entidade cumpriu os termos do edital e as normas e critérios estabelecidos para todos os cursos ali realizados.

7. Da mesma forma, não foi confirmada a notícia de que o CEFET/ES teria emitido Certificado de conclusão do curso sem o cumprimento das obrigações discentes. Os elementos e informações obtidos pela equipe demonstraram o que de fato aconteceu. Há diferença entre o Certificado com o título de técnico, quando o seu detentor cumpriu integralmente o estágio, e os Certificados de conclusão de habilitação profissional, aos quais fazem jus todos os alunos que concluíram o curso, mesmo sem a realização do estágio. Esses, para receberem o Certificado, com o título de técnico, terão que aguardar a conclusão do estágio. A nota jornalística, no entanto, não atentou para esses aspectos, considerando idênticos todos os Certificados ali relacionados.

8. No que tange ao direcionamento do processo eleitoral de coordenadores de curso, os servidores da SECEX/ES examinaram as atas lavradas pela comissão eleitoral e consideraram normal o processo. Apenas quanto à denúncia do jornal relativa ao não recebimento de recurso de candidato pela presidente da comissão eleitoral, a equipe ressaltou que, no que se refere à interposição de recurso, a Resolução n° 01/2003 era omissa. Aduziu, entretanto, que esse caso poderia ter sido resolvido pelo Diretor da Unidade sede, conforme prevê o art. 13 daquela norma, cabendo recurso ao Conselho Diretor do CEFET/ES.

9. Diante disso, mesmo considerando prejudicado esse item da denúncia, tendo em vista que a matéria do jornal não esclareceu que assunto versava o mencionado recurso, os Analistas sugeriram que o Tribunal fizesse determinação ao CEFET/ES no sentido de que, ao realizar eleição de coordenador de Coordenadoria de curso, formalize processo administrativo, juntando a ele todos os atos e documentos necessários à condução do processo eleitoral, em especial a comprovação da divulgação da data e locais da votação, a relação dos votantes, com a assinatura aposta, bem como os votos.

10. Quanto aos fatos taxados de irregulares relacionados a concurso público para contratação de servidores do CEFET/ES, os inspetores registraram, inicialmente, que a matéria não indicou em que concurso público eles ocorreram. Assim, considerando o teor dos itens denunciados, especialmente os que

fazem referência à elaboração das provas de Geografia e Química, a equipe direcionou sua fiscalização aos concursos realizados para provimento de cargos nos quais estavam incluídos conhecimentos das citadas matérias.

11. Dessa forma, os Analistas levaram a efeito detalhado exame nas pastas em que estavam arquivados os documentos relativos ao Concurso Público de Provas e Títulos para o Provimento de Cargos de Professor de ensino de 1º e 2º graus do quadro de pessoal das Unidades descentralizadas de Colatina, de Cachoeiro de Itapemirim e da Unidade sede do CEFET/ES, cujas regras foram estabelecidas no edital n° 001/2004 (fls. 98/119 – anexo 1).

12. A equipe procurou examinar as questões mais objetivas da matéria publicada, a saber: *'participação irregular de psicólogo no processo seletivo', 'elaboração da prova de Geografia por uma única pessoa e não por uma banca' e 'elaboração da prova de Química por professores indevidamente habilitados'*, respectvamente alíneas "b", "c" e "d" do item 5.1 do Relatório de Inspeção (fl. 90). Assim, foram verificados os aspectos considerados importantes ao processo de seleção, especialmente os nomes dos professores que integraram as duas bancas do concurso, seus currículos profissionais e as disciplinas que constaram da seleção. A equipe concluiu que, quanto aos citados itens, não foi detectada nenhuma irregularidade capaz de prejudicar o concurso sob enfoque.

13. Com relação aos outros fatos constantes da publicação (alíneas "a" e "e" do mesmo item 5.1 do R.I.), tendo em vista a não indicação de nomes dos servidores que estariam envolvidos nos indícios de irregularidades e a ausência de elementos que permitissem a adoção de nova linha de apuração, os Analistas entenderam que, neste ponto, estava prejudicada a denúncia.

14. Outra questão verificada nesta Representação refere-se ao afastamento do Diretor-Geral para cursar mestrado e o desembolso financeiro do CEFET/ES para o pagamento da matrícula no mencionado curso, haja vista que foram suscitadas dúvidas sobre a legalidade do pagamento do mestrado pelo CEFET/ES e a validade do curso, o qual, de acordo com a publicação, abrangia área diversa da formação do Diretor-Geral.

15. As informações consubstanciadas no Relatório de Inspeção da SECEX/ES comprovam que o procedimento foi previamente submetido e aprovado pelo Conselho Diretor da entidade – órgão competente para dirimir dúvidas e omissões suscitadas. Ademais, o conteúdo das matérias que compõem o curso de mestrado guarda analogia com a área de atuação do Diretor-Geral de um Centro Federal de Educação Tecnológica, podendo, no caso, ser considerados legais o afastamento do Administrador e o pagamento da matrícula do referido mestrado.

16. Por fim, a matéria jornalística apontou a prática de atos incompatíveis com a atividade-fim da instituição federal de ensino, relacionadas à comercialização, pelo diretor de relações empresariais, de produtos oriundos da fazenda de sua propriedade. De acordo com a inspeção *in loco*, as informações obtidas por intermédio de questionamento feito ao Diretor-Geral sobre a existência de autorização para o comércio de produtos nas dependências da entidade não comprovaram a citada prática. Inexiste autorização a respeito.

17. Sobre o assunto, o Diretor-Geral informou a existência de um processo administrativo disciplinar envolvendo servidor da instituição que praticava comércio de compra e venda de bens no âmbito do CEFET/ES. Todavia, o fato não guarda qualquer relação com aquele noticiado pela imprensa.

Assim, em face do exposto, acolho os pareceres da SECEX/ES e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2.006.

VAMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 357/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-006.233/2005-0 c/ 1 Anexo
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Deputado Federal Nilton Baiano
4. Entidade: Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo – CEFET/ES
5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: (não atuou)
7. Unidade Técnica: SECEX/ES
8. Advogado constituído nos autos: (não há)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Senhor Deputado Federal Nilton Baiano a fim de encaminhar a esta Corte de Contas a documentação recebida em seu gabinete denunciando possíveis irregularidades que teriam sido praticadas, no âmbito do Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo – CEFET/ES, abrangendo os exercícios 2003 e 2004.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da Representação, tendo em vista que estão atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;
9.2. determinar ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo que sempre autue processo administrativo como forma de melhor cumprir os fins da Administração, de acordo com as normas estabelecidas na Lei n° 9.784/99, atentando-se, quando da realização de eleição de Coordenador da Coordenadoria de curso, para a juntada de todos os atos e documentos necessários à condução de processos eleitorais realizados, em especial os comprovantes da divulgação da data e locais da votação, da relação dos votantes, com as assinaturas apostas, e dos votos;
9.3. determinar, com fulcro no art. 27 da Resolução/TCU n° 136/2000, a juntada deste processo às contas do CEFET/ES, relativas ao exercício de 2004 (TC-012.807/2005-9), para exame em conjunto e em confronto;
9.4. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Senhor Deputado Federal Nilton Baiano.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0357-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-006.233/2005-0
Natureza: Representação
Entidade: Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo – CEFET/ES
Interessado: Deputado Federal Nilton Baiano
Advogados constituídos nos autos: (não há)
Sumário: documentação enviada ao Tribunal sobre possíveis ir,regularidades no âmbito do CEFET/ES. Maioria das ocorrências já ensejaram exame do TCU em diversos processos. Inspeção para esclarecimento dos demais fatos. Não houve comprovação. Conhecimento. Improcedência. Determinação ao CEFET/ES. Juntada destes autos às contas do CEFET/ES, exercício de 2004. Ciência ao interessado do inteiro teor do Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam.

Por intermédio do Ofício n.º 043/05-CDNB, de 31/3/2005, o Senhor Deputado Federal Nilton Baiano encaminhou a esta Corte de Contas a documentação recebida em seu gabinete, que trata de denúncia acerca de possíveis irregularidades que teriam sido praticadas, no âmbito do CEFET/ES, durante a gestão do Sr. Jadir José Pela.

2. O processo foi autuado como Representação com fundamento no art. 237, inciso III, do RI/TCU e encaminhado à SECEX/ES para instrução.

3. Os itens denunciados giram em torno dos fatos a seguir relacionados:

I – admissão de alunos em cursos do CEFET/ES sem a aprovação em processo seletivo;

II – certificação de conclusão de curso sem o cumprimento das obrigações discentes;

III – direcionamento do processo eleitoral de coordenadores do curso;

IV – irregularidades no concurso público para a contratação de servidores;

V – afastamento do Diretor-Geral para cursar mestrado e desembolso financeiro pelo CEFET/ES para a matrícula no curso;

VI – prática de atividades no Centro incompatíveis com a atividade-fim da instituição federal de ensino.

4. Inicialmente, a Unidade Técnica verificou que, dos fatos denunciados, inclusive por intermédio de matéria publicada na imprensa local, a maioria era do conhecimento desta Corte de Contas. Alguns já apreciados pelo Tribunal e outros em fase de exame, mediante processos que tramitam no TCU. Entretanto, considerando que parte das ocorrências relatadas não veio acompanhada de indícios que permitissem oferecer uma opinião de mérito conclusiva sobre os fatos, foi suscitada a necessidade de se realizar uma inspeção preliminar.

5. A equipe designada mediante a Portaria de Fiscalização n° 1.207, de 1/8/2005, alterada pelas Portarias n° 1.229 e n° 1.271, de 9/8/2005 e 19/8/2005, respectivamente, apresentou o Relatório de fls. 85/93, onde está registrado, de forma detalhada, o resultado das verificações levadas a efeito no CEFET/ES.

6. Transcrevo a seguir partes do cuidadoso trabalho realizado pelos Analistas da Unidade Técnica acerca dos itens inspecionados, que passam a integrar este Relatório.

“(...).

- **Admissão de alunos em cursos do CEFET/ES sem a aprovação em processo seletivo**

(...)

(...) em 2003 e 2004, foram realizados processos seletivos para aceitação de transferência de estudantes para o CEFET/ES (n^{os} 03/2003 e 06/2004). As vagas destinavam-se às 2ª e 3ª séries do ensino médio.

2.3 No processo seletivo de 2004, constituía pré-requisito para a transferência a aprovação em prova objetiva (fls. 03/04 – anexo 1). Haja vista essa exigência, a equipe de inspeção considerou descaracterizado qualquer favoritismo a candidato que fosse parente de servidores do CEFET/ES.

2.4 Para o processo seletivo n° 03/2003, no entanto, foi exigida a compatibilidade entre a matriz curricular da escola de origem do candidato e a matriz curricular do CEFET/ES (fls. 06/07 – anexo 1). Esse critério levou a equipe de inspeção a cotejar a filiação dos alunos transferidos com os nomes dos servidores ativos do CEFET/ES (...).

2.5 Da análise, foi constatado que do total de 36 alunos selecionados apenas o aluno Sóstenes Dias de Oliveira Júnior era filho de servidor do CEFET/ES, que ocupa o cargo de vigilante. No nosso entendimento, esse único caso não seria suficiente para considerar procedente esse ponto da denúncia. (...)

(...) Na publicação, estão reproduzidos o quadro de vagas oferecidas e a divulgação dos aprovados no curso de Construção Civil – Infra-estrutura de Vias de Transportes, do turno noturno. Haviam sido oferecidas 18 vagas nesse curso, porém foram considerados suplentes os candidatos classificados em 17º e 18º lugares (fl. 11). De acordo com o jornal, esse fato comprovaria a irregularidade.

2.7 (...) verificamos que o quadro de vagas refere-se ao processo seletivo n° 01/2004 (...). De fato, foram oferecidas 18 vagas no referido curso. Entretanto, sobre a destinação das vagas ofertadas, o edital do processo seletivo assim dispõe (fl. 241-verso – anexo 1):

2.4. O número de vagas para os cursos ofertados corresponde ao número de matrículas a serem efetuadas no ano letivo de 2004 para o Ensino Médio e 1º semestre do ano letivo de 2004 para os Cursos Técnicos e Superiores de Tecnologia.

2.5. Serão destinadas 10% (dez) das vagas para os alunos reprovados no ano letivo de 2003 para o Ensino Médio e 2º semestre do ano letivo de 2003 para os Cursos Técnicos e Superiores de Tecnologia e,

em seguida, serão matriculados os candidatos aprovados neste Processo seletivo, pela ordem de classificação. Para as vagas não preenchidas, serão convocados os suplentes seguindo a ordem de classificação, até completar número de vagas previstas neste Edital.

2.8 Portanto, 10% das vagas ofertadas para a Construção Civil – Infra-estrutura de Vias de Transportes (2 vagas) destinar-se-iam aos reprovados nesse curso no 2º semestre do ano letivo de 2003. Ou seja, os candidatos estariam concorrendo a 16 vagas (90% das vagas) e não a 18. Eis por que a situação dos candidatos classificados em 17º e 18º lugares era de suplência (fls. 30/31 – anexo 1).

2.9 Verificamos que esse critério foi adotado não apenas para o curso de Construção Civil – Infra-estrutura de Vias de Transportes, mas para todos uma vez que se tratava de regra editalícia. A equipe de inspeção selecionou 5 cursos – Construção Civil-Construção de Edifícios/matutino; Construção Civil-Construção de Edifícios/noturno; Química de Alimentos/vespertino; Eletrotécnica/matutino, Eletrotécnica/noturno – e solicitou a relação dos aprovados e dos suplentes nesse processo seletivo. Foi constatado que o número de aprovados correspondia a 90% das vagas (fls. 32/41 – anexo 1).

2.10 Foi solicitada também a relação dos alunos que constituíram, no 1º semestre de 2004, a turma dos cursos de Construção Civil, dos turnos diurno e noturno, e de Química dos Alimentos (fls. 42/44 – anexo 1). Verificamos que candidatos em situação de suplência integravam essas turmas, o que comprova que eles foram convocados para efetivar a matrícula, conforme a previsão do edital (fls. 31, 33, 37 c/c 42/44 – anexo 1).

2.11 Assim sendo, não consideramos procedentes os fatos denunciados.

- Certificação de conclusão de curso sem o cumprimento das obrigações discentes

3.1 De acordo com o jornal (...), um aluno cujas iniciais do nome são ITB, obteve a certificação no curso técnico de Segurança do Trabalho sem ter sido avaliado na disciplina Projetos e Instalações Aplicados (...)

3.2(...). Analisando a relação de alunos, constatamos tratar-se de Ilan Tristão Bottecchia de Paula. Foram, então, solicitados documentos que demonstrassem o desempenho do aluno na referida disciplina. São eles:

a) rematrícula do aluno no 3º período do curso (... fl. 45 – anexo 1);

b) as notas (...) na disciplina Projetos e Instalações Aplicados (fls. 46/47 – anexo 1);

c) ata do Conselho de Classe do curso técnico de Segurança do Trabalho, relativa ao 2º semestre do ano letivo de 2002 (fl. 48 – anexo 1);

d) histórico escolar (... fl. 49 – anexo 1);

e) certificado de conclusão do curso (... fl. 50- anexo 1);

3.3 (...) manifestou-se o (...) diretor da unidade sede (...), informando que a nota do aluno (...) na disciplina Projetos e Instalações Aplicados não foi entregue tempestivamente pelo professor Augusto Arnaldo Lavander Villaizan à Coordenadoria de Registros Escolares. Entretanto, esse professor estava presente à reunião do Conselho de Classe que aprovou o referido aluno. (...) o diretor da unidade sede afirmou que o Conselho de Classe (...), é o fórum de máxima instância para deliberação da vida acadêmica de um discente, sendo definitivas suas decisões. (...).

3.4 Assim, de acordo com os documentos apresentados e as informações prestadas, o aluno Ilan Tristão Bottecchia de Paula matriculou-se no 2º semestre do ano letivo de 2002, obteve média seis na disciplina Projetos e Instalações Aplicados, tendo obtido aprovação direta no 3º período do curso. Dessa forma, não é procedente a denúncia (...).

3.5 (...) outros dois, cujas iniciais do nome são AS e HCL, também teriam obtido a certificação de conclusão do curso técnico de Eletrotécnica sem o cumprimento das obrigações discentes. Analisando a relação dos concluintes (...), verificamos que os alunos são Anderson da Silva e Hélio Campos de Lima (fl. 84 – anexo 1).

3.6 (...) o diretor (...) asseverou que os certificados, que estão reproduzidos no jornal, fazem referência tão-somente à conclusão de todas as competências indicadas nos módulos da habilitação profissional, não tendo-lhes sido conferido o título de técnico, ao contrário do que quis fazer crer o jornal (fl. 12). Para comprovar (...) destacou a diferença entre o certificado de Ilan (...) e os certificados de Anderson (...) e Hélio (...). No primeiro documento acadêmico, foi conferido o título de técnico ao concluinte do curso Segurança do Trabalho; nos outros dois certificados não se fez outorga de título. Isto ocorre porque, para a emissão do certificado de conclusão de um curso, o aluno deverá integralizar todos os componentes curriculares, inclusive o estágio.

3.7 No caso do concluinte Ilan Tristão Bottecchia de Paula, o término de seu estágio deu-se em 30/12/2003 (...). Eis por que, em seu certificado, de 19/01/2004, consta o título de técnico.

3.8 Quanto aos [outros], as empresas em que eles estagiaram preencheram os relatórios finais de estágio em 31/03/2004 e 03/05/2004, respectivamente (...). No âmbito do CEFET/ES, esses relatórios seriam, então, examinados pela Coordenadoria de Integração Escola-Empresa e pela Coordenadoria de Eletrotécnica, sendo, então, enviados à Coordenadoria de Registro Escolar. Entretanto, esses concluintes faziam jus a um certificado que indicasse as competências adquiridas nos módulos do curso – certificado de conclusão de habilitação profissional –, os quais foram expedidos em 02/04/2004 e 29/04/2004.

3.9 (...) as datas do encaminhamento dos referidos relatórios finais de estágio para registro nos assentamentos acadêmicos dos concluintes são aquelas constantes do jornal: 01/06/2004 e 07/06/2004 (fl. 11 – verso). Portanto, somente após essa datas poderiam ser requeridos ou o certificado, no qual seria conferido o título de técnico, ou o diploma. No presente caso, foi solicitado esse último documento acadêmico (fls. 87/88 – anexo 1). Assim sendo, não vislumbramos as irregularidades apontadas na publicação (...).

- Direcionamento do processo eleitoral de coordenadores de curso

4.1 Em razão da exoneração, a pedido, do então coordenador da Coordenadoria de Metalurgia e Materiais, o diretor da unidade sede do CEFET/ES designou, por meio da Portaria n° 38, de 06/02/03, uma comissão para dirigir os trabalhos referentes ao processo de eleição (...).

4.2 Foram designados para conduzir o processo eleitoral os professores Heloísa Pinto da Motta Silva, Flávio Antônio de Moraes Pinto e Lourenço Costa, sob a presidência da primeira. Cumpre destacar que é o nome dessa professora que figura no jornal (...).

4.3 Na mesma data da designação da comissão, o diretor da unidade sede do CEFET/ES convocou, por meio do Memorando n° 09/03, a Coordenadoria de Metalurgia e Materiais para o processo de eleição (fl. 93 – anexo 1). Concorreram para a função os professores Lúcio Flávio Arrivabeni e José Aniceto Monteiro Gomes.

4.4 De acordo com a ata lavrada pela comissão, a votação teve início às 9:00 h do dia 26/02/03, com a presença dos professores Irineu Storch e Flávio Antônio de Moraes Pinto, e foi encerrada às 20:05 h do mesmo dia. Em seguida, foram abertas as urnas, e contados os votos. Do total de votos dos professores (20), o candidato José Aniceto Monteiro Gomes não recebeu nenhum. Quanto aos votos dos alunos, a distribuição foi a seguinte: 39 votos para o candidato Lúcio Flávio Arrivabeni; 43 para o candidato José Aniceto Monteiro Gomes; e 3 votos em branco.

4.5 Feita a contagem dos votos, foi lavrada a ata na presença dos integrantes da comissão eleitoral e do professor Roquemar de Lima Baldan, cuja assinatura não foi aposta na ata (fls. 94/95 – anexo 1).

4.6 Uma das questões apontadas pelo jornal (...) foi a abertura das urnas sem a presença de todos os membros da comissão eleitoral. Haja vista o teor da ata, não nos foi possível saber se a abertura das urnas e a contagem dos votos ocorreram na presença desses professores ou se apenas a lavratura da ata.

4.7 Em 28/02/03, a comissão eleitoral encaminhou ao diretor da unidade sede o resultado da eleição (...). Na apuração dos votos foi utilizado, conforme estabeleceu a Resolução CD 01/2003, o mesmo critério de proporcionalidade definido para a elaboração da lista tríplice na escolha do Diretor-Geral. Ao conjunto de cada segmento participante da votação, foi atribuído o seguinte peso em relação ao total de votantes: docentes – 70%; técnico-administrativos – 20%; e discentes – 10%. Portanto, não havia previsão de paridade de votos entre os segmentos da comunidade acadêmica na Resolução n° 01/2003. Assim, não é procedente a denúncia de que o direito paritário de votos não foi garantido.

4.8 O jornal (...) também noticiou que a presidente da comissão eleitoral não teria recebido recurso de candidato. (...) no que se refere à interposição de recurso (...), a Resolução n° 01/2003 foi omissa. Entretanto, de acordo com o art. 13 da referida norma, esse caso poderia ter sido resolvido pelo diretor da unidade sede, cabendo recurso ao Conselho Diretor do CEFET/ES. Parece-nos que o candidato não se valeu desse ou de outro expediente para garantir o seu direito. Como o jornal não dá conta de que assunto versava o recurso, a apuração desse fato ficou prejudicada.

4.9 (...) cabe determinação ao CEFET/ES para que, quando da realização de eleição de coordenador de Coordenadoria de curso, formalize processo administrativo, juntando a ele todos os atos e documentos necessários à condução do processo eleitoral, em especial a comprovação da divulgação da data e locais da votação, a relação dos votantes, com a assinatura aposta, bem como os votos.

- Irregularidades no concurso público para a contratação de servidores

5.1 De acordo com a matéria publicada (...), ocorreram as seguintes irregularidades no concurso público para contratação de servidores:

a) composição da comissão organizadora do concurso por servidor que já participou de outra comissão para esse fim em que também há indícios de irregularidades, cuja apuração está em andamento;

b) participação irregular de psicólogas no processo seletivo;

c) elaboração da prova de Geografia por uma única professora e não por uma banca;

d) elaboração da prova de Química por professores indevidamente habilitados;

e) participação, na coordenação do concurso, de servidor cuja irmã foi candidata do referido processo seletivo.

5.2 Na denúncia não foi mencionado em que concurso público teriam ocorrido essas possíveis irregularidades. Assim, a equipe de inspeção solicitou o processo administrativo que tratou de concurso para provimento de cargos, cujos conhecimentos exigidos incluíam Geografia e Química. (...) foram apresentadas pastas, nas quais foram arquivados os documentos relativos ao concurso público de provas e títulos para o provimento de cargos de professor de ensino de 1º e 2º graus do quadro de pessoal da unidade descentralizada de Colatina, da unidade descentralizada de Cachoeiro de Itapemirim e da unidade sede do CEFET/ES. As regras do concurso público foram estabelecidas no edital n° 001/2004 (fls. 98/119 – anexo 1).

5.3 Para a realização do concurso, foram constituídas duas bancas (...). A partir da relação de servidores ativos do CEFET/ES (...), foi verificado que os (...) designados para constituir as bancas são professores e pedagogos do CEFET/ES, com exceção de Maria Isabel Pais da Silva, professora da (...) PUC/RJ (...). Não houve, portanto, a participação de psicólogos (...).

5.4 Com relação à prova de Geografia, foram designados para a sua elaboração os professores Mariluza Sartori Deorce, Joel Rocha Trancoso e José Carlos de Mello. Cada um (...) firmou um termo assumindo a responsabilidade pelas funções a ele delegadas pela comissão organizadora do concurso e declarando estar ciente da implicação de caráter administrativo e penal a que estaria sujeito caso viesse a transgredir, no todo ou em parte, as normas que regulavam o concurso público (fls. 124/126 – anexo 1).

5.5 Se apenas um professor elaborou a prova, como foi divulgado no jornal, os demais estariam incorrendo em sanções administrativas e penais. Como não se tem notícia de que a comissão organizadora do concurso tenha tomado providências no sentido de apurar responsabilidades de servidores designados para elaboração de provas, a denúncia não se confirma.

5.6 No que concerne à prova de Química, foram solicitadas as fichas funcionais dos professores que elaboraram as questões objetivas e discursivas das provas das áreas de estudos Ciências e Tecnologias Químicas e Ciências da Natureza (Química) e que participaram da banca examinadora da prova de desempenho didático.

5.7 Possuem curso superior na área de Química os professores Roberto Pereira Santos, Nelson Castro de Magalhães, Elizabeth Rodrigues Rangel Roriz, Cristiane Tenan Schittler dos Santos e Jorge Almeida Campos (fls. 127/139 – anexo 1).

5.8 A habilitação do professor João Padovani é em Farmácia/Bioquímica (fls. 140/142 – anexo 1), curso que envolve conhecimentos de Química.

5.9 Quanto ao professor Luiz Carlos Tedesco, sua formação é em Ciências Biológicas, possuindo pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização, em Análise Instrumental, (...). De acordo com o histórico escolar, foram ministradas as seguintes disciplinas: Equilíbrio Iônico e Atividade Iônica, Química Orgânica, Compostos de Coordenação, Métodos Eletrométricos, Eletroquímica, Cromatografia Gasosa e Espectrofotometria de Absorção Atômica. Portanto, a ênfase no curso foi em disciplinas da área de Química.

5.10 Com relação à Maria Isabel Pais da Silva, professora anteriormente citada, sua formação é em Engenharia Química com pós-doutorado em Cinética Química e Catálise (fls. 147/151 – anexo 1).

5.11 Dessa forma, entendemos que os professores que elaboraram as provas de Química e aqueles que participaram da banca examinadora da prova de desempenho estavam devidamente habilitados.

5.12 No que concerne aos outros fatos publicados no jornal (subitem 5.1, alíneas "a" e "e"), ante a não indicação de nomes dos servidores que estariam envolvidos nos indícios de irregularidades e a ausência de elementos que permitiriam a adoção de uma linha de apuração, entendemos prejudicada a denúncia.

- Afastamento do Diretor-Geral para cursar mestrado e desembolso financeiro pelo CEFET/ES para a matrícula no curso

6.1 (...) foram lançadas dúvidas sobre a legalidade do pagamento do mestrado pelo CEFET/ES e a validade do curso (...).

6.2 O referido curso decorreu de um convênio firmado entre a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ e o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CONCEFET (fls. 152/155 – anexo 1). O objeto do convênio era a mútua colaboração para a operacionalização de ações conjuntas nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. Dentre as principais atividades de ensino, estariam os cursos de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*, que seriam oferecidos a servidores e dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica.

6.3 Selecionado para o mestrado (...) o Diretor-Geral submeteu à apreciação do Conselho–Diretor do CEFET/ES, na reunião de 03/07/2003, a autorização para continuar freqüentando o curso e o seu pagamento (fls. 157/159 – anexo 1). Esse procedimento foi adotado porque, na Resolução CD n° 03/2001, não há previsão para Diretor participar de curso de pós-graduação fora da sede (fls. 160/167 – anexo 1). Esse normativo trata do treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da instituição federal de ensino, no qual está definido que o Conselho-Diretor é órgão competente para dirimir quaisquer dúvidas e fatos omissos. Como a solicitação foi deferida, fica afastado o indício de ilegalidade (...).

6.5 (...) os conteúdos (...) previstos no curso de mestrado estão consentâneos com a área de atuação de um diretor-geral de um centro federal de educação tecnológica. (...). Portanto, ao contrário do teor da matéria (...), o curso de mestrado está relacionado não só com a formação do Diretor-Geral mas também com os objetivos do CEFET/ES.

- Prática de atividades no CEFET/ES incompatíveis com a atividade-fim da instituição federal de ensino

7.1 A notícia (...) dá conta de que o diretor de relações empresariais teria comercializado, em certa ocasião, produtos oriundos da fazenda de propriedade de sua família. Dada a dificuldade de se comprovar documentalmente a prática de atividades incompatíveis com a atividade-fim do CEFET/ES, a equipe de inspeção questionou o Diretor-Geral sobre a existência de autorização para pessoas físicas comercializarem produtos nas dependências da instituição federal de ensino. Em resposta, por meio do expediente datado de 11/08/2005, o Diretor-Geral informou que não foi dada nenhuma autorização dessa natureza (fl. 195 – anexo 1).

7.2 Ainda sobre a prática de comércio de compra e venda de bens no âmbito do CEFET/ES, o Diretor-Geral esclareceu que falta administrativa dessa espécie, envolvendo um servidor, está sendo apurada por meio de processo administrativo disciplinar (...). Esse fato, no entanto, não guarda relação com aquele noticiado no jornal.

7. Considerando tudo o que foi apurado mediante a inspeção realizada no âmbito do CEFET/ES, a equipe formalizou proposições de encaminhamento dos autos no sentido de que a Representação em exame fosse conhecida, mas, no mérito, considerada improcedente. Sugeriu determinação à entidade para que autuasse sempre processo administrativo como forma de melhor cumprir os fins da Administração, de acordo com as normas estabelecidas na Lei n° 9.784/99, atentando-se para a juntada de todos os atos e documentos necessários à condução de processos eleitorais realizados (data, locais da votação, relação dos votantes, com a assinatura aposta, e os votos).

8. Propôs que fosse remetida ao Sr. Deputado Federal Nilton Baiano cópia do Acórdão que venha a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem. E, ainda, a juntada deste processo às contas do CEFET/ES relativas ao exercício de 2004 (TC-012.807/2005-9), com base no art. 27 da Resolução TCU n° 136/2000, para exame em conjunto e em confronto.

9. A Senhora Diretora Substituta da 2ª DT e o Senhor Secretário de Controle Externo da SECEX/ES manifestaram-se de acordo com as propostas conclusivas da equipe de inspeção.

É o relatório.

VOTO

Registre-se, de início, que a documentação encaminhada ao TCU pelo Senhor Deputado Federal Nilton Baiano preenche os requisitos legais e regimentais previstos para a espécie e poderá, portanto, ser conhecida como Representação, com fulcro no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

2. Os fatos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas originaram de documentos recebidos no Gabinete do ilustre parlamentar, bem como de matérias veiculadas em jornal do Estado do Espírito Santo,

envolvendo possíveis irregularidades no âmbito do Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo.

3. De acordo com as informações contidas no Relatório que integra este Voto, a maioria das ocorrências tratadas nestes autos já vinha sendo acompanhada pelo Tribunal. Alguns casos já mereceram julgamento definitivo desta Corte e outros constam de processos que ainda tramitam no TCU.

4. Todavia, a SECEX/ES, com o zelo que lhe é peculiar, achou por bem realizar inspeção preliminar *in loco* a fim de obter dados suplementares que pudessem esclarecer determinadas questões apontadas como procedimentos irregulares, mas sem os elementos indispensáveis à formação de um juízo seguro acerca da veracidade, natureza e extensão dos mesmos.

5. A equipe examinou, detidamente, todos os documentos que lhe foram fornecidos pela entidade relacionados a cada um dos itens que objetivaram a inspeção e, após confrontá-los com as disposições legais e regulamentares específicas, concluiu pela improcedência de todos.

6. Assim, quanto às irregularidades denunciadas envolvendo admissão de alunos sem a devida aprovação em processo seletivo, ou beneficiados em razão de parentesco com servidores do CEFET/ES, os inspetores do TCU analisaram os processos de transferências ocorridas nos anos de 2001 e 2002, bem como os procedimentos referentes a cada etapa dos concursos realizados em 2003 e 2004. Não foi constatado nenhum fato que levasse a equipe a considerar procedente este item denunciado. A administração da entidade cumpriu os termos do edital e as normas e critérios estabelecidos para todos os cursos ali realizados.

7. Da mesma forma, não foi confirmada a notícia de que o CEFET/ES teria emitido Certificado de conclusão do curso sem o cumprimento das obrigações discentes. Os elementos e informações obtidos pela equipe demonstraram o que de fato aconteceu. Há diferença entre o Certificado com o título de técnico, quando o seu detentor cumpriu integralmente o estágio, e os Certificados de conclusão de habilitação profissional, aos quais fazem jus todos os alunos que concluíram o curso, mesmo sem a realização do estágio. Esses, para receberem o Certificado, com o título de técnico, terão que aguardar a conclusão do estágio. A nota jornalística, no entanto, não atentou para esses aspectos, considerando idênticos todos os Certificados ali relacionados.

8. No que tange ao direcionamento do processo eleitoral de coordenadores de curso, os servidores da SECEX/ES examinaram as atas lavradas pela comissão eleitoral e consideraram normal o processo. Apenas quanto à denúncia do jornal relativa ao não recebimento de recurso de candidato pela presidente da comissão eleitoral, a equipe ressaltou que, no que se refere à interposição de recurso, a Resolução n° 01/2003 era omissa. Aduziu, entretanto, que esse caso poderia ter sido resolvido pelo Diretor da Unidade sede, conforme prevê o art. 13 daquela norma, cabendo recurso ao Conselho Diretor do CEFET/ES.

9. Diante disso, mesmo considerando prejudicado esse item da denúncia, tendo em vista que a matéria do jornal não esclareceu que assunto versava o mencionado recurso, os Analistas sugeriram que o Tribunal fizesse determinação ao CEFET/ES no sentido de que, ao realizar eleição de coordenador de Coordenadoria de curso, formalize processo administrativo, juntando a ele todos os atos e documentos necessários à condução do processo eleitoral, em especial a comprovação da divulgação da data e locais da votação, a relação dos votantes, com a assinatura aposta, bem como os votos.

10. Quanto aos fatos taxados de irregulares relacionados a concurso público para contratação de servidores do CEFET/ES, os inspetores registraram, inicialmente, que a matéria não indicou em que concurso público eles ocorreram. Assim, considerando o teor dos itens denunciados, especialmente os que fazem referência à elaboração das provas de Geografia e Química, a equipe direcionou sua fiscalização aos concursos realizados para provimento de cargos nos quais estavam incluídos conhecimentos das citadas matérias.

11. Dessa forma, os Analistas levaram a efeito detalhado exame nas pastas em que estavam arquivados os documentos relativos ao Concurso Público de Provas e Títulos para o Provimento de Cargos de Professor de ensino de 1º e 2º graus do quadro de pessoal das Unidades descentralizadas de Colatina, de Cachoeiro de Itapemirim e da Unidade sede do CEFET/ES, cujas regras foram estabelecidas no edital n° 001/2004 (fls. 98/119 – anexo 1).

12. A equipe procurou examinar as questões mais objetivas da matéria publicada, a saber: *'participação irregular de psicólogo no processo seletivo', 'elaboração da prova de Geografia por uma única pessoa e não por uma banca' e 'elaboração da prova de Química por professores indevidamente habilitados'*, respectvamente alíneas "b", "c" e "d" do item 5.1 do Relatório de Inspeção (fl. 90). Assim, foram verificados os aspectos considerados importantes ao processo de seleção, especialmente os nomes

dos professores que integraram as duas bancas do concurso, seus currículos profissionais e as disciplinas que constaram da seleção. A equipe concluiu que, quanto aos citados itens, não foi detectada nenhuma irregularidade capaz de prejudicar o concurso sob enfoque.

13. Com relação aos outros fatos constantes da publicação (alíneas "a" e "e" do mesmo item 5.1 do R.I.), tendo em vista a não indicação de nomes dos servidores que estariam envolvidos nos indícios de irregularidades e a ausência de elementos que permitissem a adoção de nova linha de apuração, os Analistas entenderam que, neste ponto, estava prejudicada a denúncia.

14. Outra questão verificada nesta Representação refere-se ao afastamento do Diretor-Geral para cursar mestrado e o desembolso financeiro do CEFET/ES para o pagamento da matrícula no mencionado curso, haja vista que foram suscitadas dúvidas sobre a legalidade do pagamento do mestrado pelo CEFET/ES e a validade do curso, o qual, de acordo com a publicação, abrangia área diversa da formação do Diretor-Geral.

15. As informações consubstanciadas no Relatório de Inspeção da SECEX/ES comprovam que o procedimento foi previamente submetido e aprovado pelo Conselho Diretor da entidade – órgão competente para dirimir dúvidas e omissões suscitadas. Ademais, o conteúdo das matérias que compõem o curso de mestrado guarda analogia com a área de atuação do Diretor-Geral de um Centro Federal de Educação Tecnológica, podendo, no caso, ser considerados legais o afastamento do Administrador e o pagamento da matrícula do referido mestrado.

16. Por fim, a matéria jornalística apontou a prática de atos incompatíveis com a atividade-fim da instituição federal de ensino, relacionadas à comercialização, pelo diretor de relações empresariais, de produtos oriundos da fazenda de sua propriedade. De acordo com a inspeção *in loco*, as informações obtidas por intermédio de questionamento feito ao Diretor-Geral sobre a existência de autorização para o comércio de produtos nas dependências da entidade não comprovaram a citada prática. Inexiste autorização a respeito.

17. Sobre o assunto, o Diretor-Geral informou a existência de um processo administrativo disciplinar envolvendo servidor da instituição que praticava comércio de compra e venda de bens no âmbito do CEFET/ES. Todavia, o fato não guarda qualquer relação com aquele noticiado pela imprensa.

Assim, em face do exposto, acolho os pareceres da SECEX/ES e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2.006.

VAMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 357/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-006.233/2005-0 c/ 1 Anexo
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Deputado Federal Nilton Baiano
4. Entidade: Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo – CEFET/ES
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: (não atuou)
7. Unidade Técnica: SECEX/ES
8. Advogado constituído nos autos: (não há)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Senhor Deputado Federal Nilton Baiano a fim de encaminhar a esta Corte de Contas a documentação recebida em seu gabinete denunciando possíveis irregularidades que teriam sido praticadas, no âmbito do Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo – CEFET/ES, abrangendo os exercícios 2003 e 2004.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação, tendo em vista que estão atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. determinar ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo que sempre autue processo administrativo como forma de melhor cumprir os fins da Administração, de acordo com as normas estabelecidas na Lei n° 9.784/99, atentando-se, quando da realização de eleição de Coordenador da Coordenadoria de curso, para a juntada de todos os atos e documentos necessários à condução de processos eleitorais realizados, em especial os comprovantes da divulgação da data e locais da votação, da relação dos votantes, com as assinaturas apostas, e dos votos;

9.3. determinar, com fulcro no art. 27 da Resolução/TCU n° 136/2000, a juntada deste processo às contas do CEFET/ES, relativas ao exercício de 2004 (TC-012.807/2005-9), para exame em conjunto e em confronto;

9.4. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Senhor Deputado Federal Nilton Baiano.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0357-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente,	Relator
no exercício da Presidência	

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-012.940/2005-9 (com 1 anexo)
Natureza**: Representação**
Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
Responsáveis: José Henrique Paim Fernandes, José Carlos Wanderley Dias de Freitas e Aloísio Nonato.
Advogado constituído nos autos: não há
Sumário: Representação. Conhecimento. Procedência parcial. Acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis. Determinação ao FNDE. Ciência à entidade e aos responsáveis. Arquivamento do processo.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela 6ª SECEX, decorrente do acompanhamento determinado no Acórdão nº 738/2005-TCU-Plenário, pelo qual este Tribunal decidiu:

"9.3. fixar o prazo de 15 dias para que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE adote as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 49, **caput** e §1º, da Lei nº 8.666/93, procedendo à anulação do Pregão nº 5/2005, em razão das ilegalidades apontadas no Voto que fundamenta o presente Acórdão, com base no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 45, caput, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU;

9.4. ante o disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que, na eventualidade do relançamento de convocação para as compras objeto do Pregão nº 5/2005, especialmente quanto aos 40.000 DVD previstos no seu item 1,

demonstre cabalmente, no respectivo processo, que o parcelamento não se mostra como a melhor opção técnica e econômica, de maneira a autorizar a perda da competividade decorrente da sua não-utilização, oferecendo nos autos os estudos que revelem as supostas vantagens da aquisição em lote único, comparativamente com a compra dividida em tantas parcelas quantas se comprovarem viáveis;

9.5. determinar à 6ª SECEX que monitore a implementação do contido nos itens 9.3 e 9.4 supra, representando ao Tribunal em caso de descumprimento;"

2. Dando cumprimento ao contido no item 9.3 supra, o FNDE promoveu a anulação do procedimento licitatório em referência (Pregão nº 5/2005), consoante publicação observada no DOU de 24/6/2005 (fls. 45).

3. Em face do relançamento da aludida licitação, desta feita por meio do Pregão Eletrônico nº 17/2005, a 6ª SECEX analisou a documentação pertinente (fls. 44/127), de cuja instrução sobreveio o Despacho do Ministro-Presidente Adylson Motta, ante o afastamento legal deste Relator, determinando-se, em sede de Medida Cautelar, a suspensão do mencionado certame (fls. 142), sendo então requerida a apresentação dos estudos reclamados no item 9.4 acima, afora determinação para audiência dos responsáveis.

4. Em seqüência, diante dos novos elementos juntados aos autos pela Administração do FNDE, bem assim considerando o exame realizado no âmbito da 6ª SECEX, concluindo que não havia óbice legal à continuidade desse último Pregão (nº 17/2005), acolhi proposta daquela Unidade Técnica, para, com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno/TCU, rever a Medida Cautelar antes reportada, autorizando o prosseguimento da discutida licitação.

5. Relativamente às demais questões analisadas pelo Órgão Instrutivo, compreendendo as audiências promovidas junto aos diversos responsáveis, entendi na ocasião que deveriam ter o seu mérito submetido oportunamente à deliberação deste Tribunal, o que estou fazendo agora, com a apresentação, neste Relatório, das razões de justificativa dadas a conhecer, seguidas das correspondentes análises técnicas procedidas pela 6ª SECEX.

"**3. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE JOSÉ HENRIQUE PAIM FERNANDES –** PRESIDENTE DO FNDE (fls. 01/07 – anexo 1)

Inicialmente, o responsável faz menção à Resolução CD/FNDE/N.º 027, de 05 de julho de 2005, que 'regula a responsabilidade dos Gestores de Contrato dos Órgãos Requisitantes e do FNDE com o objetivo de propiciar condições para garantir a gestão pública, ágil e eficiente, bem como o desenvolvimento de uma postura pró-ativa e maximização dos resultados.'

O responsável afirma que os atos praticados pelo FNDE, por força da citada Resolução, 'foram totalmente dependentes das diretivas e encaminhamentos técnicos do Ministério da Educação que, através da Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, de 13/7/2005, concluiu pela compra em lote único dos equipamentos.'

Argumenta que, de acordo com o art. 4º da Resolução CD/FNDE/N.º 027, 'o Senhor Diretor de Administração e Tecnologia do FNDE emitiu o Ofício N.º 029/2005 – DIRAT/FNDE/MEC ao Diretor do Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica – DITEC para que todas as informações solicitadas pelos referidos expedientes deste TCU pudessem ser fornecidas.'

Na segunda parte de sua defesa, o defendente afirma que as 'pessoas indicadas para as audiências ficaram prejudicadas em suas defesas, haja vista que, somente após a entrega do perquirido estudo minucioso é que esta Corte de Contas teria condições de analisar, com melhor propriedade, se houve alguma irregularidade procedimental e, a partir daí, ouvir todas as pessoas que contribuíram para tal, **se realmente chegasse à conclusão de que houve alguma irregularidade**.' (grifo original)

Na terceira parte de sua defesa o responsável argumenta que: 'a decisão tomada de autorizar a realização do vergastado certame, no molde como proposto, e a interpretação dada à determinação do Tribunal de Contas da União foi oriunda da discricionariedade que este Presidente detém como, administrador público, que **entendeu** que havia cumprido com todas as determinações desta Colenda Corte de Contas e, por conta disto, **entendeu** que não haveria nenhum óbice à realização do certame. Vai-se mais adiante – **entendeu que o fato da questão estar sendo acompanhada pelo próprio Tribunal de Contas da União, traria mais segurança na tomada da questionada decisão.'** (grifo original)

Para tentar justificar essa discricionariedade, o defendente cita trechos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello e de Marçal Justen Filho (fls. 5/7 – anexo 1).

Ademais, menciona trecho do Relatório do Acórdão n.º 738/2005 – TCU – Plenário onde consta manifestação da 6ª Secex referente ao já anulado Pregão 05/2005, que seria também realizado através da compra em lote único:

‘22. Para início da análise, cabe registrar que, em 9/5/2005, o Pregão FNDE n.º 5/2005 foi objeto de questionamento por esta Unidade Técnica no desempenho da atividade prevista no art. 41, inciso I, letra ‘b’, da Lei n.º 8.443/92 (fl. 152). Do exame da documentação apresentada pelo FNDE (fls. 153/186), **não foi constatado indício de irregularidade que indicasse a necessidade de atuação do Tribunal, no sentido de interromper a condução do certame.’** (grifo original)

Por fim, conclui que ‘a questionada atitude deste administrador público consistiu em dar cumprimento a determinações do Tribunal de Contas da União, como também ao próprio artigo 23, § 1º da Lei 8666/93, a partir da necessária discricionariedade e no poder-dever de tomar todas as atitudes visando ao cumprimento da norma e ao interesse público.’

Análise:

Inicialmente, é valido mencionar o art. 4º da Resolução CD/FNDE/N.º 027, que assim dispõe:

‘Art. 4º Caso sejam identificadas falhas, informações incorretas e incompletas, nas especificações dos bens a serem adquiridos e/ou serviços a serem contratados ou na documentação apresentada, serão demandadas diligências emitindo-se expediente ao Órgão requisitante, contendo orientações para sua complementação e/ou correção.’

A partir do momento em que o FNDE pode diligenciar o órgão requisitante (com complementações e correções), não é valido afirmar que existe dependência total da Autarquia em relação às diretivas e encaminhamentos técnicos do Ministério da Educação.

Ademais, embora o pedido de compra tenha se originado de outra Unidade, no caso a SEED/MEC, a Autarquia não poderia se eximir de sua responsabilidade, já que assumiu o encargo pelo lançamento da licitação.

O responsável menciona em sua defesa que ‘o Senhor Diretor de Administração e Tecnologia do FNDE emitiu o Ofício n.º 029/2005 – DIRAT/FNDE/MEC ao Diretor do Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica – DITEC/SEED para que todas as informações solicitadas pelos referidos expedientes deste TCU pudessem ser fornecidas.’

Deve ficar claro que, nesse ofício, encaminhado pelo FNDE ao Ministério da Educação, havia a solicitação para que fosse realizado o estudo minuncioso solicitado pelo TCU. Tal estudo, concluído pelo Ministério da Educação em 18/08/05 e já analisado no item 2 desta instrução, deveria ter sido feito antes do Pregão Eletrônico n.º 17/2005, que teve sua autorização proferida no dia 13/07/05 e sua publicação no DOU do dia 15/07/05.

Com relação ao mencionado na segunda parte da defesa, cabe mencionar que o FNDE foi diligenciado em 15/07/2005 (fl. 1) para que encaminhasse a este Tribunal esclarecimentos acerca do cumprimento do subitem 9.4 do Acórdão n.º 738/2005 – TCU – Plenário.

Entretanto, a Autarquia não se deteve em observar com o rigor necessário a determinação do Tribunal, no sentido de realizar o estudo indicado no mencionado acórdão, no caso de relançamento da licitação.

Portanto, antes da proposta de realização das audiências, o FNDE teve a possibilidade de se manifestar por meio da citada diligência. Sendo assim, não prospera a argumentação do responsável de que as audiências somente deveriam ter sido realizadas ‘após a entrega do perquirido estudo minucioso’.

O responsável menciona que houve manifestação desta Unidade Técnica referente ao já anulado Pregão 05/2005, que concluiu não ter sido constatado indício de irregularidade que indicasse a necessidade de atuação do Tribunal, no sentido de interromper a condução do certame.

Cabe ressaltar que a posição da Unidade Técnica não foi referendada pelo Ministro Relator, Ministro Valmir Campelo, que propôs a deliberação proferida no Acórdão n.º 738/2005 – TCU – Plenário, no sentido de se proceder à anulação do Pregão 05/2005 e de se determinar ao FNDE que, na eventualidade de relançamento de convocação para as compras objeto do Pregão 5/2005, demonstrasse cabalmente que o parcelamento não se mostrava como a melhor opção. A propósito, no parecer jurídico de 08.07.05 (fls. 47/52) a procuradora do FNDE já havia atestado que a documentação enviada anteriormente ao Tribunal não atendia à determinação do acórdão, que exigia não apenas uma mera justificativa, mas sim estudos que revelassem as supostas vantagens da aquisição em lote único.

As argumentações apresentadas na terceira parte da defesa fazem referência à discricionariedade que o administrador público tem de tomar decisões visando ao cumprimento da norma e ao interesse

público. No caso em concreto, o Presidente da Autarquia teria entendido que estivesse cumprindo todas as determinações desta Corte, além de estar com mais segurança em relação à tomada de decisão, visto que este Tribunal estava acompanhando o cumprimento das determinações.

Deve-se destacar que o fato de o Tribunal acompanhar o cumprimento de suas determinações, não exime, muito menos atenua as responsabilidades do gestor, que deve cumprir as determinações desta Corte independente de estarem sendo monitoradas ou não.

Na presente análise, é válido ressaltar que a Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, de 13/7/2005 (fls. 83/85), que constituiria os estudos solicitados no subitem 9.4 do Acórdão N.º 738/2005 – TCU – Plenário foi submetida ao diretor da DIRAT/FNDE que a analisou e submeteu-a ao Presidente para aprovação. Portanto, constata-se que, ao aprovar a realização do certame, o dirigente do FNDE baseou-se em arrazoado elaborado por área especializada da SEED/MEC, que foi referendada posteriormente por área técnica da própria Autarquia.

Embora a Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, de 13/7/2005, estivesse aquém do estudo minucioso exigido pelo Tribunal – haja vista que apresentava apenas uma noção teórica de que a compra em lote único seria mais favorável do que a parcelada em lotes, as demais formalidades atinentes ao pregão estavam sendo seguidas.

Desta feita, considerando que não havia outras irregularidades graves no processo, é razoável supor que o presidente da Autarquia tenha autorizado o lançamento do certame seguindo orientação da equipe que o assessorava, sem atentar para as particularidades requeridas no acórdão.

No presente caso, entende-se que a área técnica é a principal responsável pelo exame das formalidades da licitação e do estudo solicitado pelo TCU. Assim, seria desarrazoado atribuir a responsabilização do presidente do FNDE pelos fatos aqui tratados.

Nesse contexto, é válido citar trechos do Relatório do Acórdão n.º 1.504/2005 – 1ª Câmara:

‘54. Quanto ao senhor Carlos Alves Moura, aproveitam-lhe as mesmas considerações feitas para o senhor Elio de Resende Freire. Embora não prospere a alegação de que, na condição de presidente, competia-lhe, exclusivamente, a prática da ratificação da dispensa, força ponderar não ser razoável exigir que simplesmente negasse validade às opiniões técnicas e jurídicas, para indeferir as requisições para a contratação pelo inc. XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, quando o processo fora instruído com os elementos formais necessários e não continha indícios de irregularidade.

55. Entende-se que a aplicação de multa na hipótese seria admissível se estivessem evidentes outras irregularidades grosseiras, avaliadas sob o enfoque amplo, na condução da contratação. Neste mister, não se vê como se possa pretender que o dirigente superior faça detalhada checagem ou crítica dos expedientes que amparam sua decisão, quando não demonstram irregularidade perceptível.

56. Se fosse exigido deste que sua atividade de supervisão alcançasse tal profundidade, perderia a razão de ser o instituto da separação de competência. É certo que a posição desta Casa não é ficar convalidando atos praticados em dissonância com os dispositivos legais, mas se os responsáveis autorizaram a contratação direta com base nas informações recebidas das áreas técnicas, organizadas justamente para proceder ao exame minucioso das formalidades das contratações, e estando cumpridas as demais exigências legais quanto a instrução dos autos, é plausível que adotaram razoável grau de cuidados.’ (grifos da instrução)

Dessa forma, embora se reconheça que os estudos apresentados inicialmente por meio da nota técnica não atendiam às exigências do Tribunal (instrução de fls. 128/135), entende-se aplicável a exclusão da culpabilidade do Sr. José Henrique Paim Fernandes pelas razões aqui expostas. Assim, propõe-se o acolhimento de suas razões de justificativa.

4. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE JOSÉ CARLOS WANDERLEY DIAS DE FREITAS – DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E TECNOLOGIA DO FNDE (fls. 64/70 – anexo 1)

As razões de justificativa apresentadas pelo responsável são praticamente idênticas às apresentadas pelo Presidente do FNDE. Serão mencionadas neste tópico as justificativas que mesmo semelhantes possam representar encaminhamentos diferentes.

O responsável argumenta que ‘a decisão tomada de autorizar a realização do vergastado certame, no molde como proposto, e a interpretação dada à determinação do Tribunal de Contas da União foi oriunda da discricionariedade deste administrador público, que **entendeu** que havia cumprido com todas as determinações desta Colenda Corte de Contas e, por conta disto, **entendeu** que não haveria nenhum óbice à realização do certame, submetendo os estudos técnicos ao crivo do Senhor Presidente do FNDE. Vai-se

mais adiante – **entendeu que o fato da questão estar sendo acompanhada pelo próprio Tribunal de Contas da União, traria mais segurança na tomada da questionada decisão.'** (grifo original)

Para tentar justificar essa discricionariedade, o defendente cita trechos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello e de Marçal Justen Filho (fls. 5/7 – anexo 1).

Por fim, conclui que 'a questionada atitude deste administrador público consistiu em dar cumprimento à determinações do Tribunal de Contas da União, como também ao próprio artigo 23, § 1º da Lei 8666/93, a partir da necessária discricionariedade e no poder-dever de tomar todas as atitudes visando ao cumprimento da norma e ao interesse público.'

Análise

Não parece razoável que o responsável tenha submetido ao Presidente da Autarquia a aprovação da Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, de 13/7/2004, complementada pela Nota Técnica SEED s/n.º, de 19/7/2005, e solicitado a realização do certame licitatório atinente ao Pregão Eletrônico n.º 17/2005 baseado na sua 'discricionariedade'.

Sabe-se que as notas técnicas acima mencionadas, já analisadas na instrução de fls. 128/ 136, careceram de nível de aprofundamento que justificasse a realização do certame em lote único.

Na defesa apresentada, o responsável não consegue justificar porque enviou as notas técnicas com fundamentação superficial e teórica para a aprovação do certame pelo Presidente do FNDE. A discricionariedade e/ou entendimento que o defendente afirma ter tido de estar cumprindo todas as determinações desta Corte ficam prejudicadas na medida em que as demonstrações apresentadas não foram satisfatórias.

Tratando-se de determinação específica, no sentido de observar procedimento na eventualidade de relançamento da licitação objeto do Pregão Eletrônico n.º 17/2005, caberia ao responsável, como dirigente de unidade técnica (DIRAT), emitir juízo de valor, em primeira instância, acerca da admissibilidade do material encaminhado pela SEED/MEC, já que a realização do estudo cabal era condição sem a qual o certame não poderia prosseguir.

Como já se observou na instrução anterior, essa diligência não foi realizada pelo diretor da DIRAT no primeiro momento. Pela cronologia da tramitação do processo, observa-se que apenas dois após a emissão do parecer da procuradoria jurídica do FNDE, opinando sobre necessidade do estudo determinado pelo Tribunal (fl. 53), o diretor da DIRAT teria encomendado as notas técnicas junto à SEED/MEC, analisado e submetido tais documentos à aprovação do presidente da Autarquia.

Em que pese a brevidade do procedimento, não se atentou para o fato de que os estudos deveriam demonstrar de forma cabal a opção adotada. Com efeito, cabe notar que a procuradoria jurídica também alertou - em destaque -, por meio de seu parecer (fl. 50), que a justificativa encaminhada anteriormente, por ocasião do Pregão n.º 5/2005, não atendia à determinação exarada no subitem 9.4 do Acórdão n.º 738/2005.

Assim, seria necessária '*não apenas uma mera justificativa, mas sim estudos que* [revelassem] *as supostas vantagens da aquisição em lote único, comparativamente com a compra dividida em tantas parcelas quantas se* [comprovassem] *viáveis'*

Há outro aspecto que corrobora a idéia de que os estudos não foram considerados pela Autarquia quando do relançamento do certame. Verifica-se que somente em 28/7/2005 (fls. 71/72 – anexo I), portanto após a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n.º 17/2005, ocorrida em 26/7/2005, é que o Diretor da DIRAT solicita à SEED o estudo minucioso para que possa comprovar que o parcelamento não se mostrava como melhor opção para a compra pretendida. E, além disso, observa-se que houve solicitação de prorrogação de prazo junto a esta Unidade Técnica para a conclusão do referido estudo (fl. 152), pois, como anotou o presidente da Autarquia, seria necessária a captação de informações e de documentação ante a '*evidente complexidade na elaboração do solicitado estudo minucioso'*.

Ante o exposto, considerando que:

a) caberia ao Sr. Carlos Wanderley Dias de Freitas, na condição de Diretor de Administração e Tecnologia do FNDE, analisar, em primeira instância, se a nota técnica apresentada pela SEED/MEC atendia aos requisitos exigidos no subitem 9.4 do Acórdão n.º 738/2005;

b) o documento apresentado antes do lançamento do edital trouxe análises superficiais, que não atenderam à determinação do Tribunal;

c) os motivos apresentados não são satisfatórios para justificar o descumprimento da determinação do Tribunal,

d) propõe-se a rejeição das razões de justificativa do responsável e, por conseguinte, a sua apenação, com a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei n.º 8.443/92 c/c o inciso IV do art. 268 do Regimento Interno/TCU.

5. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALOÍSIO NONATO – DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA TECNOLÓGICA, SUBSTITUTO, DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA – SEEC/MEC (fls. 122/132 – anexo 1)

Na parte inicial de sua defesa, o responsável apresenta conceitos gerais de economia. Em síntese, ele menciona que:

a) a teoria de produção afirma que, na medida em que se aumenta a quantidade produzida, há diluição dos custos fixos pela economia de escala, resultando em custo total médio menor;

b) o custo total é o elemento principal para formação de preço pelos fabricantes/distribuidores, mas nesse certame os fatores de distribuição/garantia, que implicam lógicas diferentes e estruturas prontas para seu atendimento, também seriam componentes na fórmula final do custo dessa aquisição.

c) o 'suplay chain' (logística de distribuição) também é beneficiado pelo mesmo raciocínio das teorias econômicas acrescidos de melhor atendimento e satisfação do consumidor a um menor risco.

Na parte seguinte de sua defesa, o responsável faz novas considerações em relação às especificações técnicas dos aparelhos de DVD e sua semelhança ao exemplo das urnas eletrônicas, citado na instrução de fls. 128/136. Afirma que a aquisição dos aparelhos apresentavam nuances como, por exemplo, a exigência de os equipamentos virem com dizeres 'Pregão 17/2005 FNDE-SEED-MEC' em formato predefinido e em tinta eletrostática na parte superior do gabinete e que tais exigências eram necessárias para garantir a segurança (evitar roubo/furto) dos equipamentos. Ademais, argumenta que ' o ganho para administração estará mais diretamente ligado à aquisição em larga escala, em que o custo do desenvolvimento do produto estaria diluído entre os bens encomendados.'

Cabe destacar que o responsável argumenta isso na intenção de justificar que os aparelhos de DVD teriam que ser produzidos especificamente para o edital, à semelhança das urnas eletrônicas, que não seriam encontrados no mercado como produto pronto e acabado e que a aquisição deveria ser feita em lote único.

Em resposta ao questionamento desta unidade técnica de que 'o orçamento detalhado da compra, exigido pela Lei de Licitações (art. 7º, § 2º, inciso II), deveria mostrar, além do preço específico do bem, o custo da entrega dos aparelhos', o responsável argumenta que essa solicitação seria difícil de ser atendida, pelo fato de a logística ser um componente estratégico na formação do custo final de um produto e que, diante dessa importante vantagem competitiva, dificilmente as empresas consultadas iriam abrir esse valor de forma correta, mascarando o resultado final e induzindo erros de avaliação.

Ademais, o responsável argumenta que os custos de entrega já são altos a partir da base de produção, ficando ainda maiores quando adicionados a mais custos regionais de distribuição. E **conclui** que a forma mais econômica seria a distribuição estruturada diretamente da base de produção para os pontos de entrega.

Aduz o responsável que o trecho mencionado nos Acórdãos n.ºs 159/2003 e 738/2005 – ambos do Plenário que afirma que '...o parcelamento em lotes menores não deveria ter sido desconsiderado de plano, já que a distribuição dos aparelhos abrange estados das várias regiões do País, e o preço do serviço de entrega poderia influenciar negativamente o custo médio final da aquisição...' não seria aplicável à presente situação, pois o parcelamento regional é o que iria ocasionar um sobrepreço final.

No final de sua defesa o responsável menciona a pesquisa de mercado já analisada no item 2 desta instrução.

Análise

Inicialmente, é válido ressaltar que o responsável não conseguiu justificar o fato de ter subscrito a Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, de 13/7/2004, sem demonstrar cabalmente que o parcelamento não se mostrava como a melhor opção técnica e econômica para a realização da compra relativa ao Pregão Eletrônico n.º 17/2005 e sem comprovar as supostas vantagens da aquisição em lote único, comparativamente com a compra dividida em tantas parcelas quantas se comprovassem viáveis, conforme determinação constante do subitem 9.4 do Acórdão n.º 738/2005-Plenário.

Na primeira parte de sua defesa, o responsável, à semelhança do apresentado na Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, menciona conceitos teóricos de economia (letras 'a', 'b' e 'c' acima). Essas

afirmações tornam-se meras abstrações quando não acompanhadas de qualquer pesquisa de preço ou planilha de custo comprovando-as.

No que se refere à exigência de os equipamentos virem com dizeres 'Pregão 17/2005 FNDE-SEED-MEC' em formato predefinido e em tinta eletrostática, é válido mencionar que esse fato não justifica a aquisição em larga escala. Definir uma simples impressão em um produto apenas para identificação/segurança não é justificativa para que esse bem seja adquirido em um único lote.

Se a aquisição fosse feita em compras parceladas, a exigência acima mencionada poderia ser perfeitamente atendida, pois não se trata de uma tarefa complexa, sendo um simples serviço de identificação. Entretanto, o responsável tenta colocar o critério da tal impressão como um obstáculo à compra parcelada em lotes, como se o custo desse serviço fosse elevado ao ponto de justificar a compra em lote único.

Sendo assim, a aquisição de DVD´s (bem comum) não pode ser comparada à aquisição de urnas eletrônicas, que devem seguir padrões de especificações do contratante, ou seja, a urna é fabricada para atender a demanda do contratante com uma série de exigências que são previstas em edital, como tipo de processador, placa mãe, forma do gabinete, memória, capacidade de suporte a determinados tipos de software e uma série de minúcias que devem ser observadas no processo de fabricação.

Com relação à não apresentação de orçamento detalhado (separando custo de entrega e do produto) deve-se destacar que o não cumprimento dessa exigência pela licitante não influenciou na comparação entre a pesquisa regional e as propostas de preço apresentadas nos Pregões 05/2005 e 17/2005, pois como os custos de entrega já estavam embutidos nos preços apresentados nas duas situações, eles não influenciaram na decisão que apontou que a compra em lote único seria a melhor opção.

Entretanto, as razões apresentadas pelo responsável não explicam a não apresentação de orçamento detalhado que é exigido pela Lei de Licitações (art. 7º, § 2º, inciso II), o qual deveria mostrar, além do preço específico do bem, o custo da entrega dos aparelhos. Nesse sentido, deve-se determinar ao FNDE que, em futuras licitações, instrua os respectivos processos com orçamento detalhado dos serviços a serem prestados, conforme dispõe o art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/93, tendo em vista que no edital do Pregão Eletrônico n.º 17/2005 isto não foi verificado.

Por fim, o responsável conclui que 'o parcelamento regional é que iria ocasionar um sobrepreço final'. Essa conclusão só poderia ser feita a partir de um estudo de caso concreto realizado com pesquisa de preço ou planilha de custo que comprovasse essa afirmação teórica.

Essa pesquisa, concluída em 18.08.05, só foi realizada após a determinação de medida cautelar, pelo Presidente Adylson Motta.

Embora a pesquisa de preços apresentada neste momento processual aponte que a compra em lote único é a opção mais vantajosa para Administração, deve-se observar que apenas a nota técnica inicialmente elaborada pelo responsável não permitia tal conclusão.

Conforme anotado na instrução inicial deste feito, o arrazoado de autoria do responsável não trouxe, para efeito da comprovação exigida pelo Tribunal, os motivos de ordem técnica e econômica que, aplicados ao caso concreto, pudessem assegurar ser a compra unificada a melhor opção comparativamente com a parcelada. Como já se apontou, não foram apresentados estudos mostrando, por exemplo, que o número de participantes era representativo para o certame e que os preços oferecidos por ocasião da licitação anulada eram os mais vantajosos dentro da realidade do mercado de DVDs no Brasil.

Esses aspectos, conforme observou a Unidade Técnica, foram expostos no Voto que conduziu o Acórdão n.º 738/2005 – Plenário. Na ocasião, o Ministro Relator indicou que, ante o número de participantes naquele certame, seria difícil acreditar que a licitação tivesse alcançado o seu objetivo precípuo, que é, nos termos do art. 3º da Lei n.º 8.666/93, garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Em vista dessas considerações, pode-se concluir que:

a) a nota técnica elaborada antes do lançamento do edital, pelo Sr. Aloísio Nonato não logrou seu intento, não podendo assim ser considerada como suficiente para atender ao disposto no subitem 9.4 do citado acórdão;

b) os motivos apresentados não são satisfatórios para justificar o descumprimento da determinação do Tribunal.

Dessa forma, propõe-se a rejeição das razões de justificativa do responsável e, por conseguinte, a sua apenação, com a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c o inciso IV do art. 268 do Regimento Interno/TCU.”

6. Em conclusão, a 6ª SECEX, em pareceres uniformes, oferece a seguinte proposta de encaminhamento, no tocante ao resultado das audiências promovidas:

“a) conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) acolher as razões de justificativa do Sr. José Henrique Paim Fernandes, no tocante à aprovação da Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, de 13/7/2004 e a conseqüente autorização para a realização do certame licitatório atinente ao Pregão Eletrônico n.º 17/2005;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Carlos Wanderley Dias De Freitas (CPF 388.266.584-04), Diretor de Administração e Tecnologia do FNDE, tendo em vista ter ele submetido ao Presidente da Autarquia a aprovação da Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, de 13/7/2004, complementada pela Nota Técnica SEED s/n.º, de 19/7/2005, e solicitado a realização do certame licitatório atinente ao Pregão Eletrônico n.º 17/2005, sendo que tais documentos apresentavam análises superficiais, que não atendiam à determinação do Tribunal constante do subitem 9.4 do Acórdão nº 738/2005-P e que os motivos apresentados não foram suficientes para justificar o descumprimento de tal;

d) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Aloísio Nonato (CPF 050.380.067-87), Diretor do Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica, Substituto, da Secretaria de Educação à Distância – SEEC/MEC, tendo em vista que a Nota Técnica n.º 9/2005 – SEED/MEC, de 13/7/2004, subscrita por ele, não foi suficiente para atender ao disposto no subitem 9.4 do Acórdão nº 738/2005-P e que os motivos apresentados não foram satisfatórios para justificar o descumprimento da determinação do Tribunal;

e) aplicar aos Srs. José Carlos Wanderley Dias de Freitas e Aloísio Nonato a multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c o inciso IV do art. 268 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) determinar, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/92, ao(s) órgão(s) onde atualmente os responsáveis recebem remuneração ou proventos, caso não sejam atendidas as notificações, que efetue(m) o desconto das multas nos seus pagamentos, conforme o art. 46 da Lei 8.112/90, na redação dada pela Medida Provisória 2.225-45, de 04/09/2001;

g) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, corrigidas monetariamente até a data do recolhimento, caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto em folha;

h) determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que, em futuras licitações, instrua os respectivos processos com orçamento detalhado dos serviços a serem prestados, conforme dispõe o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, tendo em vista que no edital do Pregão Eletrônico n.º 17/2005 isto não foi verificado.”

É o Relatório.

VOTO

Como visto no Relatório precedente, a presente Representação da 6ª SECEX tem a ver com o Acórdão nº 738/2005-TCU-Plenário, aprovado na Sessão de 8/6/2005, quando o TCU resolveu fixar prazo para que o FNDE procedesse à anulação do Pregão nº 5/2005, sem prejuízo de determinação àquela entidade no sentido de que, na eventualidade do relançamento de convocação para as compras objeto do referido certame, especialmente quanto aos 40.000 DVD previstos no seu item 1, demonstrasse cabalmente, no respectivo processo, que o parcelamento não se mostra como a melhor opção técnica e econômica, de maneira a autorizar a perda da competividade decorrente da sua não-utilização, oferecendo nos autos os estudos que revelem as supostas vantagens da aquisição em lote único, comparativamente com a compra dividida em tantas parcelas quantas se comprovarem viáveis;

2. Procedida à anulação determinada pelo Tribunal, nova licitação foi lançada pelo FNDE (Pregão Eletrônico nº 17/2005) - mais uma vez em lote único -, em função da qual a 6ª SECEX passou a

reexaminar a matéria, em atenção ao que havia sido fixado pela Corte de Contas naquele Acórdão nº 738/2005-TCU-Plenário.

3. Num primeiro momento, ante a ausência dos estudos que demonstrassem a vantagem da licitação em lote único, a 6ª SECEX submeteu o assunto ao Relator, sobrevindo o Despacho do Ministro-Presidente Adylson Motta, ante o meu afastamento legal, determinando-se, em sede de Medida Cautelar, a suspensão do mencionado certame (fls. 142), sendo então requerida a apresentação daqueles estudos, afora determinação para audiência dos responsáveis.

4. Uma vez presentes nos autos tais elementos, a 6ª SECEX, em nova instrução, diz ter constatado ali algumas considerações, que, segundo os responsáveis, facilitariam os procedimentos de levantamento em campo e garantiriam a confiabilidade da pesquisa determinada pelo TCU (fls. 08/09), referindo-se às seguintes peculiaridades:

a) os lotes apresentariam os mesmos quantitativos para ter a comparação exata do custo total, já que o valor da entrega fazia parte da construção dos custos, sendo que esse quantitativo ficou estabelecido em 8.000 unidades, para que, somadas, chegassem a 40.000 unidades;

b) as Regiões Norte e Centro-Oeste seriam consideradas como uma única região, para que o montante final de municípios a serem atendidos pudesse equiparar-se ao das outras Regiões;

c) o Estado de São Paulo seria considerado como Região, pois o montante a ser entregue nesse Estado era comparável ao das outras Regiões;

d) as empresas seriam convidadas a atender um e apenas um lote, para que a possibilidade de fornecer o montante total não influenciasse a proposta;

e) os pregões anteriores do FNDE - 05/2005 e 17/2005 - seriam utilizados como balizadores de uma proposta de fornecimento total, pois em ambos não teria havido lance dos valores iniciais apresentados.

5. Diante disso, sobreveio o resultado da pesquisa, cuja síntese se demonstra abaixo:

Lote	Região	Menor preço por Região
1	Sul	R$ 263,00
2	Sudeste (exceto SP)	R$ 305,00
3	São Paulo	R$ 420,00
4	Norte e Centro-Oeste	R$ 314,00
5	Nordeste	R$ 320,00

6. É dito que a consulta foi realizada junto a 16 fabricantes/fornecedores, sendo que, destes, 8 responderam ao ofício da pesquisa, a qual apresentou as seguintes conclusões:

a) o menor preço conseguido foi de R$ 263,00 para o lote 1, valor esse que, somado aos menores preços dos outros lotes pesquisados e dividido pelo total de unidades dos lotes, resulta num valor médio de R$ 324,40;

b) o valor médio dos mínimos regionais se mostrou superior ao conseguido no Pregão 05/2005 (R$ 228,00) e também ao aferido na fase inicial do Pregão Eletrônico n.º 17/2005 (R$ 224,00), que foram utilizados na modalidade de fornecimento em lote único;

c) o menor preço encontrado em todas as regiões foi superior aos valores obtidos nos referidos pregões.

7. Segundo o Órgão Instrutivo, os critérios estabelecidos para a realização desses estudos (v. item 4 acima) devem ser aceitos, pois não comprometeram o resultado da pesquisa."

8. Ainda de acordo com a instrução, "embora os estudos não tenham apresentado argumentos quanto à vantagem técnica da aquisição em lote único, pode-se considerar que o gerenciamento de compra e entrega dos aparelhos por meio de uma única compra traz benefícios, já que concentra num só fornecedor a responsabilidade pela execução do contrato.

9. Quanto ao aspecto econômico, reconhece também a 6ª SECEX que os trabalhos apresentados pela autarquia indicam ser a aquisição em lote único a que representa o menor custo para a Autarquia.

10. Para reforçar a análise, a Unidade Técnica esclarece que, conforme pesquisa realizada na Internet, o menor preço encontrado para o aparelho de DVD, marca Gradiente, modelo D 680, foi de R$

399,90 (preço de varejo), mencionando que esse equipamento tem as mesmas características do DVD que apresentou o menor custo na pesquisa efetuada pelo FNDE (R$ 263,00).

11. Daí a conclusão da 6ª SECEX, no sentido de que a aquisição dos bens (40.000 aparelhos de DVD) objeto do Pregão Eletrônico n.º 17/2005, em lote único, representa o menor custo quando comparada à compra parcelada, justificando, assim, a retomada do aludido certame, o que foi por mim autorizado, por Despacho de 28/9/2005, em sede de revisão da Medida Cautelar anteriormente expedida e que estava a impedir o seu prosseguimento.

12. Desse modo, a pendência que aqui se verifica diz respeito apenas às razões de justificativa trazidas pelos responsáveis, Senhores José Henrique Paim Fernandes (Presidente do FNDE), José Carlos Wanderley Dias de Freitas (Diretor de Administração e Tecnologia do FNDE) e Aloísio Nonato (Diretor do Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica, Substituto, da Secretaria de Educação à Distância – SEEC/MEC), cuja análise havia sido diferida.

13. Pelo que se vê do Relatório precedente, a 6ª SECEX é de opinião que devem ser acolhidas apenas as razões oferecidas pelo Senhor José Henrique Paim Fernandes (Presidente do FNDE), considerando que não havia outras irregularidades graves no processo, sendo razoável supor que o presidente da Autarquia tenha autorizado o lançamento do certame seguindo orientação da equipe que o assessorava, sem atentar para as particularidades requeridas no Acórdão deste Tribunal.

14. Entende o Órgão de Instrução que a área técnica é a principal responsável pelo exame das formalidades da licitação e do estudo solicitado pelo TCU por meio do Acórdão nº 738/2005-TCU-Plenário.

15. Assim, pensa que seria desarrazoado atribuir responsabilidade ao Presidente do FNDE, citando jurisprudência do TCU em apoio a esse entendimento (Acórdão n.º 1.504/2005 – 1ª Câmara), de onde se extrai que "não se vê como se possa pretender que o dirigente superior faça detalhada checagem ou crítica dos expedientes que amparam sua decisão, quando não demonstram irregularidade perceptível".

16. Com isso, para os demais responsáveis ouvidos em audiência - José Carlos Wanderley Dias de Freitas e Aloísio Nonato – , a instrução considera que seus argumentos devem ser rejeitados, porquanto produziram documentos técnicos que embasaram a decisão do Presidente da Autarquia, não atentando para as exigências estipuladas pelo Tribunal de Contas da União no sobredito Acórdão 738/2005-TCU-Plenário, relativamente à necessidade de prévia demonstração cabal de que o parcelamento não seria melhor opção que a aquisição em lote único, providência essa que somente após nova intervenção do Tribunal veio a ser adotada (v. itens 4/11 supra).

17. Sobre o parcelamento nas aquisições, tem-se que ele está previsto no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, constituindo-se como regra. Embora sua adoção não constitua medida inafastável, pois não deve implicar perda de economia de escala, há que se realizar sempre prévia avaliação técnica e econômica antes de descartá-la.

18. É nesse sentido que pontifica o Professor Jessé Torres Pereira Júnior (**in** Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública . 5a ed. Renovar , p. 250):

"O antigo § 1º do art. 8º e o atual § 1º do art. 23, de teor quase idêntico, fazem claro, ao contrário, que o parcelamento da execução é desejável sempre que assim o recomendem dois fatores cumulativos: o 'melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado' e a 'ampliação da competitividade'. Ocorrentes ambos, haverá conveniência para o interesse público em que se parcele a execução do objeto, que resultará em vantagem para a Administração.

Por conseguinte, parcelar a execução, nessas circunstâncias, é dever a que não se furtará a Administração sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade. Daí a redação trazida pela Lei nº 8.883/94 haver suprimido do texto anterior a ressalva 'a critério e conveniência da Administração', fortemente indicando que não pode haver discrição (parcelar ou não) quando o interesse público decorrer superiormente atendido do parcelamento. Este é de rigor, com evidente apoio no princípio da legalidade."

19. Assim, em todas as aquisições, cumpre à Administração demonstrar cabalmente que o parcelamento não se mostra como a melhor opção técnica e econômica, de maneira a autorizar a perda da competitividade decorrente da sua não-utilização.

20. No presente caso, como visto, o FNDE conseguiu comprovar que a opção por ele adotada – aquisição em lote único – era de fato a que melhor atendia o interesse público, tanto assim que o Tribunal lhe autorizou a continuidade do respectivo processo ao concluir no mesmo sentido.

21. Desse modo, a contestação que está sendo apresentada pela 6ª SECEX nesta oportunidade, no tocante a dois dos três responsáveis, decorre do fato de tal demonstração ter ocorrido somente após reiteração oriunda do TCU.

22. Não obstante as ponderações da 6ª SECEX, deixo de acolher a proposta de multa aos responsáveis, por não verificar por parte deles deliberado intento no sentido de descumprir a lei ou a decisão do TCU.

23. Aliás, o Tribunal de Contas da União tem, nesses casos, considerado que a punibilidade da falta deve ser ponderada não apenas pelo descumprimento da norma jurídica ou da determinação da Corte de Contas, mas também por outros elementos, como o grau de reprovabilidade da conduta do gestor e o dano que possa ter causado ao interesse público, bem jurídico maior que se pretende resguardar (cf. Decisões Plenárias nºs 881/97, 830/98, 346/99, 30/2000, 150/2000, 1.067/2001, 1.101/2002 e Acórdãos nºs 511/2003-1ª Câmara, 1.692/2003-2ª Câmara, 1.066/2004-Plenário e 1.342/2005 - Plenário).

24. Sendo evidente a boa-fé dos responsáveis, e considerando a inexistência de dano ao Erário, parece-me desnecessária a adoção da medida grave aventada pela Unidade Técnica.

Com essas considerações, escusando-me por dissentir do Órgão Instrutivo, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 358/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-012.940/2005-9 (com 1 anexo).
2. Grupo II, Classe de Assunto: VII - Representação
3. Responsáveis: José Henrique Paim Fernandes, José Carlos Wanderley Dias de Freitas e Aloísio Nonato.
4. Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (6ª SECEX)
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela 6ª SECEX, decorrente do acompanhamento determinado no Acórdão nº 738/2005-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, e art. 1º, inciso XXVI, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, Senhores José Henrique Paim Fernandes, José Carlos Wanderley Dias de Freitas e Aloísio Nonato;

9.3. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que, em futuras licitações, instrua os respectivos processos com orçamento detalhado dos serviços a serem contratados, conforme dispõe o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, tendo em vista que no edital do Pregão Eletrônico n.º 17/2005 isso não foi observado;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao FNDE e aos responsáveis

9.5. determinar o arquivamento deste processo.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0358-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-014.288/2005-3
Natureza: Representação
Entidade: Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas – CEFET/AL
Interessado: Hércules José Procópio (Diretor – Geral pro tempore)
Advogados constituídos nos autos: (não há)
Sumário: documentação enviada ao Tribunal sobre possíveis irregularidades administrativas envolvendo a execução do Convênio n° 16/2003, firmado entre o SEBRAE/AL e o CEFET/AL (recursos geridos pela FAPEC) para implantar o Núcleo de Inovação e Design para o Artesanato, no Estado do Alagoas. Conhecimento. Procedência. Determinar ao Secretário-Executivo do MEC que instaure TCE, caso apure dano ao erário nas verificações referentes ao Convênio n° 16/2003. Juntada destes autos às contas do CEFET/AL, exercício de 2004. Dar ciência ao interessado e ao SEBRAE/AL do inteiro teor do Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam.

Por intermédio do Ofício n.º 391-DG-CEFET/AL, de 02/08/2005, o Diretor-Geral pro tempore do Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas submete a esta Corte de Contas cópia de vasta documentação referente ao processo administrativo n.º 23041.001666/2005-17, ressaltando que poderá, posteriormente enviar “*... cópia de Processo Administrativo Disciplinar que por ventura venha a ser instaurado, conforme parec*er *n.º 166/2005, da Procuradoria Federal deste CEFET/AL”*.
2. O aludido processo decorreu de ação judicial n° 2004.80.00.008340-8, interposta por Martha Roberta de Azevedo Melo na Seção Judiciária de Alagoas, contra o Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas-CEFET/AL e a Fundação Alagoana de Amparo à Pesquisa, Educação e Cultura – FAPEC, pedindo antecipação de tutela, na suspensão do pagamento das mensalidades ainda não quitadas do curso de publicidade; a efetivação da matrícula; a realização do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e o fornecimento pelas rés de orientador para acompanhá-la.
3. Dentre as alegações da recorrente para fundamentar a mencionada ação, o Analista da SECEX/AL destacou na sua instrução de fls. 202/206, o seguinte:
“*Aduz a demandante que prestou vestibular para o curso de publicidade do Cefet, em 2001, para ter aulas no período noturno, e no ato da matrícula recebeu a informação de que deveria assinar um contrato de prestação de serviço com a Fapec sem entender o porquê, pois prestara vestibular para o Cefet.*
Sustenta ainda que o contrato em questão prevê o pagamento de mensalidades no valor de R$ 243,75 (duzentos e quarenta e três reais e setenta e cinco centavos), e se acaso o mesmo fosse realizado em dia haveria um desconto de 20% (vinte por cento).
Ainda de acordo com a inicial, ao final do curso a demandante descobriu que os alunos do curso diurno não pagavam mensalidades, já que eram alunos de uma faculdade pública federal; afirma que o mesmo aconteceu com a turma do noturno anterior a sua. Fundamenta, a autora, suas alegações na Constituição Federal, que dispõe ser gratuito o ensino público em estabelecimentos oficiais.
Assevera ainda que as mensalidades que pagava não estavam sendo destinadas para melhorias do Cefet, e sim para a construção do CET. [Centro de Ensino Tecnológico].

Em face disso, a autora revela que sofreu danos morais e materiais, que espera sejam indenizados."

4. O informante aduziu ainda que a "...sentença prolatada na Ação Judiciária pelo Juiz Federal da 2ª Vara dispõe, in verbis:

'*Em face do exposto, julgo parcialmente procedente a ação, declarando a nulidade da cobrança pelo serviço de educação escolar de nível superior prestado pelo Cefet aos autores, condenando ambas as rés ao pagamento dos valores despendidos pelos autores a título de matrículas e mensalidades no valor de R$ 4.290,00 (quatro mil e duzentos e noventa reais) e a indenização por danos morais no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), com juros e correção monetária, na forma da lei.*

Defiro, ainda, o pleito antecipatório, determinando a interrupção do pagamento das mensalidades, a efetivação das matrículas, a realização do Trabalho de Conclusão de curso (TCC) e que a autora seja instruída por um orientador fornecido pelos réus, a colação de grau da autora, sem o pagamento de mensalidades.

Condeno os réus ao pagamento de custas e honorários advocatícios na quantia de 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação.

Remetam-se os autos ao Ministério Público Federal para que o mesmo averigúe possível infração das leis de Licitação e de Probidade Administrativa, devido ao exposto acima, destacadamente pelo fato de coincidir na mesma pessoa os cargos de Presidente da Fapec e Diretor-Geral do Cefet."

5. Consta também do exame da Unidade Técnica referência acerca do Parecer n° 166/2005, de 18/7/2005, emitido pela Procuradoria Federal do CEFET/AL, no qual foram apontados fatos caracterizados como de natureza irregular envolvendo o então Diretor-Geral da entidade, especialmente a estranha situação em que o mesmo ora exerce o cargo de Diretor do CEFET/AL (autarquia pública) e ora aparece como Presidente da FAPEC (fundação privada), com a qual a entidade faz contratos.

6. A douta Procuradoria do Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas concluiu seu Parecer com proposições nos seguintes termos:

"a) Pela instauração de Processo Administrativo Disciplinar (art. 143 da Lei 8.112/90), pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação, para fins de apuração de prática de ato administrativo com desvio de finalidade.

b) Caracterizado o desvio de finalidade em sede do PAD, o caso é de declaração de nulidade do ato de adesão do CEFET-AL ao convênio SEBRAE-AL n.º 16/2003 (se ainda não exauridos todos os seus efeitos) e/ou comunicação às instituições competentes, para fins de apuração da irregularidade.

c) Considerada a possibilidade de os fatos noticiados constituírem não somente hipótese de irregularidade administrativa e de violações a deveres e proibições funcionais (arts. 116 e 117 da Lei 8.112/90), mas também hipótese de responsabilização nos termos da lei penal e da lei 8.429/92, sugere esta Procuradoria que a Direção-Geral do CEFET-AL proceda à imediata remessa de cópia do presente expediente administrativo ao Ministério Público Federal e à Procuradoria da União em Alagoas, para os fins que entenderem de direito, sem prejuízo de remessa oportuna de cópia do Processo Administrativo Disciplinar que porventura venha a ser instaurado.

d) Considerada válida, apenas para fins de argumentação jurídica, a adesão do CEFET-AL ao Convênio SEBRAE-AL n.º 16/2003, tem-se que ao CEFET-AL não há que se atribuir as obrigações de prestação de contas e restituição do aporte financeiro repassado pelo SEBRAE-AL em prol da execução do aludido Convênio, pela simples e elementar razão de que tais recursos não foram repassados ao CEFET-AL, mas sim à FAPEC (Gestora do Recurso Conveniado, na forma do item 2.3 do Convênio SEBRAE-AL n.º 16/2003).

e) Considerada a proximidade do termo final da vigência do referido convênio (18/08/2005) e a sugestão (desta Procuradoria) de instauração de processo administrativo disciplinar a fim de se apurar eventual ilegalidade na celebração da avença (desvio de finalidade), sugere esta Procuradoria Federal que o CEFET-AL não prorrogue a vigência do Convênio SEBRAE n.º 16/2003. Deve a Administração apenas prosseguir nas investigações dos fatos noticiados, no sentido de concluir se houve ou não ilegalidade (sob a espécie de desvio de poder) em sede da celebração do indigitado convênio.

f) no sentido de que a Direção-Geral do CEFET-AL faça remessa de cópia dos presentes autos ao TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO."

7. Quanto ao SEBRAE/AL, o Analista registrou que a auditoria da entidade entendeu haver inadimplência por parte do CEFET e da FAPEC no Convênio n° 16/2003, por descumprimento das ações

previstas no Plano de Trabalho, concedendo-lhes prazo para apresentação de defesa (Carta DISUP 098, de 4/7/2005 - fls. 38/39).

8. Considerando o teor da presente matéria; a pendência quanto a conclusão a se desenvolver no PAD levada a efeito pelo Ministério da Educação; e para que não obstasse a tramitação das contas de 2003, a SECEX/AL entendeu que os documentos em exame poderiam ser conhecidos como representação, nos termos do art. 237, inciso I, do RI/TCU, uma vez que oriundos da Procuradoria do CEFET/AL. No mérito, propôs que fosse considerada parcialmente procedente.

9. Como medida de acompanhamento, sugeriu a juntada deste processo às contas do CEFET/AL relativas ao exercício de 2004 (TC-013.737/2005-7), fazendo-se desde logo determinação ao Senhor Secretário-Executivo do Ministério da Educação para que instaure processo de TCE (nos termos do art. 8º da Lei n.º 8.443/92), caso venha a constatar ocorrência de dano ao erário, relacionado à execução do Convênio n.º 16/2003.

10. O Senhor Secretário de Controle Externo da SECEX/AL, ante os elementos e fundamentos contidos na instrução, manifestou-se de acordo com as propostas conclusivas do Analista.

É o relatório.

VOTO

Examina-se, nestes autos, documentação encaminhada ao TCU por intermédio do Ofício n° 391, de 2/8/2005, do Sr. Hércules José Procópio, Diretor-Geral pro tempore do Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas, referente a possíveis irregularidades na execução do Convênio n.º 16/2003, firmado entre as Unidades Jurisdicionadas CEFET/AL e SEBRAE/AL, o qual abrange os exercícios de 2003, 2004 e 2005.

2. As providências relativas às lides judiciais já foram adotadas, haja vista a ação ordinária interposta pela Sr.ª Martha Roberta de Azevedo Melo contra o Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas – CEFET/AL e a Fundação Alagoana de Amparo à Pesquisa, Educação e à Cultura – FAPEC (n° 2004.80.00.008340-8). Esta foi julgada parcialmente procedente, conforme sentença do Dr. Sérgio José Wanderley de Mendonça, Juiz Federal da 2ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas (por cópia às fls. 180/189), assegurando à autora os direitos previstos nos artigos 205, *caput,* 208, §1°, e 206, *caput* e inciso IV, da Constituição Federal.

3. No âmbito desta Corte de Contas, importa examinar a legalidade na aplicação dos recursos públicos federais objeto do citado Convênio n° 16/2003, celebrado entre o *"Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas – SEBRAE/AL e o Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas – CEFET/AL, com a interveniência da Fundação Alagoana de Pesquisa, Educação e Cultura – FAPEC, Prefeitura Municipal de Marechal Deodoro, Prefeitura Municipal de Coruripe e Associação do Agronegócio de Ovino/Caprino em Alagoas – ANOVIC"*. O aludido convênio tinha por objeto promover ações para a **Implantação do Núcleo de Inovação e Design para o Artesanato**, de acordo com as disposições do Plano de Trabalho apresentado.

4. O valor total estabelecido para o projeto foi de R$ 323.482,00 (trezentos e vinte e três mil, quatrocentos e oitenta e dois reais). Deste montante, a importância de R$ 225.482,00 (duzentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e oitenta e dois reais) decorreu de repasses do SEBRAE/AL , representando um percentual de 69,70%.

5. De acordo com as peças processuais, verifica-se que as apurações pertinentes deverão ter continuidade diante do encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Federal, à Procuradoria da União em Alagoas, à Diretoria de Administração e Planejamento do CEFET/AL e ao TCU para regularização do convênio junto ao Cefet/AL, além da remessa do processo original ao MEC com proposta de abertura de Processo Administrativo Disciplinar (fls. 198 e 201).

6. Concordo com a manifestação da Secretaria de Controle Externo em Alagoas, quanto ao conhecimento, como Representação, das peças que integram o presente processo, haja vista o teor das informações ali contidas. Todavia, entendo que a fundamentação para o respectivo conhecimento deverá ser o art. 237, inciso **VII**, do RI/TCU, e não o inciso **I** do mesmo dispositivo regimental, pois o assunto foi submetido ao Tribunal pelo Sr. Hércules José Procópio, Diretor-Geral do CEFET/AL (Ofício n° 391/2005, fl. 1), e não pelo Ministério Público da União, conforme dispõe expressamente o inciso invocado.

7. Considero também adequada a proposta do Analista com relação à juntada destes autos às contas de 2004 (TC-013.737/2005-7) do Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas e não às de 2003 (TC-008.491/2004-6), a fim de não prejudicar o andamento desse processo, que já se encontra no Gabinete do Ministro-Relator. Como o convênio em questão abrange os exercícios de 2003, 2004 e 2005, e levando-se em conta que as entidades e órgãos envolvidos vêm adotando as providências necessárias à apuração dos fatos relacionados ao assunto sob enfoque, entendo que o acompanhamento desta Corte poderá ser realizado com a mesma eficácia no âmbito do TC-013.737/2005-7.

Assim, em face do exposto, acolho os pareceres da SECEX/AL, com os devidos ajustes, e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2.006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 359/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-014.288/2005-3
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Sr. Hércules José Procópio (Diretor – Geral pro-tempore)
4. Entidade: Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas – CEFET/AL
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: (não atuou)
7. Unidade Técnica: SECEX/AL
8. Advogado constituído nos autos (não atuou)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo interessado acima indicado com a finalidade de encaminhar a esta Corte de Contas vasta documentação que envolve, dentre outros fatos, a ocorrência de possíveis irregularidades na execução do Convênio n° 016/2003, celebrado entre o SEBRAE/AL e o CEFET/AL, com a interveniência da Fundação Alagoana de Pesquisa, Educação e Cultura – FAPEC, cujo objetivo era promover ações para a Implantação do Núcleo de Inovação e Design para o Artesanato no Estado de Alagoas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação, tendo em vista que estão atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Sr. Secretário-Executivo do Ministério da Educação que instaure processo de tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei n.º 8.443/92, caso venha a constatar ocorrência de dano ao erário, relacionado à execução do Convênio n.º 16/2003, enviando-lhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia do Relatório e Voto que a fundamentam;

9.3. determinar a juntada deste processo às contas do CEFET/AL, relativas ao exercício de 2004 (TC-013.737/2005-7), para acompanhamento das providências e desdobramentos relativos à matéria tratada nestes autos;

9.4. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao interessado, e ao SEBRAE/AL.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0359-11/06-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-005.084/2006-2
Natureza: Representação
Unidade: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - MEC
Interessada: 6ª Secex
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Representação de unidade técnica. Exame de solicitação da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC/MEC, no intuito de ampliar os prazos para cumprimento dos itens 9.1, 9.2 e 9.3.2 do Acórdão nº 2.267/2005-TCU-Plenário. Conhecimento. Procedência. Autorização para que as Instituições Federais de Educação Tecnológica – IFETs e a SETEC/MEC complementem os relatórios de gestão em momento posterior à entrega dos processos de contas relativos ao exercício de 2005. Determinações. Ciência. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação da 6ª Secex por meio da qual submete a este relator proposta acerca de solicitação formulada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, no intuito de ampliar os prazos para cumprimento dos itens 9.1, 9.2 e 9.3.2 do Acórdão nº 2.267/2005-TCU-Plenário.

2. Os itens do referido acórdão veiculam determinações para as Instituições Federais de Educação Tecnológica – IFETs e para a Secretaria solicitante, relativas à apresentação e análise de indicadores de gestão daquelas instituições, a serem apresentados nos relatórios de gestão que acompanham as contas anuais, a contar do exercício de 2005, a serem submetidas ao TCU este ano.

3. Eis o teor dos referidos itens do Acórdão nº 2.267/2005-Plenário:

"*9.1. determinar às Instituições Federais de Educação Tecnológica (Ifets) vinculadas à Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) que:*

9.1.1. incluam, no relatório de gestão das contas anuais, a partir do exercício de 2005, os seguintes indicadores de gestão, acompanhados dos dados primários relativos aos componentes necessários ao seu cálculo:

9.1.1.1. relação candidato/vaga;
9.1.1.2. relação ingressos/aluno;
9.1.1.3. relação concluintes/aluno;
9.1.1.4. índice de eficiência acadêmica de concluintes;
9.1.1.5. índice de retenção do fluxo escolar;
9.1.1.6. relação de alunos/docente em tempo integral;
9.1.1.7. gastos correntes por aluno;
9.1.1.8. percentual de gastos com pessoal;
9.1.1.9. percentual de gastos com outros custeios;
9.1.1.10. percentual de gastos com investimentos;
9.1.1.11. número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda per capita familiar;

9.1.2. encaminhem à Setec/MEC, até o dia 31 de janeiro de cada exercício, para a alimentação de banco de dados, as informações necessárias ao cálculo dos indicadores elencados no subitem 9.1.1 deste Acórdão, referentes ao exercício encerrado, sem prejuízo de serem acrescidos outros indicadores ou informações que, de acordo com critérios e necessidades de cada instituição e/ou daquela Secretaria, sejam considerados importantes para retratar as atividades da entidade;

9.2. recomendar às Instituições Federais de Educação Tecnológica (Ifets) vinculadas à Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) que apresentem, nos respectivos relatórios de gestão das contas anuais, análises sobre os dados (indicadores e componentes) mencionados no subitem acima, levando em conta as séries históricas a partir do exercício de 2005 e analisando os aspectos relevantes da evolução constatada;

9.3. recomendar à Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) que:

9.3.1. (...)

9.3.2. inclua, no relatório de gestão das contas anuais, apreciação crítica sobre a evolução dos dados (indicadores e componentes) constantes do subitem 9.1.1 deste Acórdão, com base em análise consolidada das informações apresentadas pelas Ifets, destacando aspectos positivos e oportunidades de melhoria do sistema de rede de instituições federais de ensino tecnológico;"

4. A 6ª Secex, em instrução da lavra do ACE Guilherme Moreira da Silva, examina a matéria nos termos que adiante transcrevo, formulando as propostas correspondentes, com as quais colocam-se de acordo o Diretor da 3ª DT e a titular da unidade:

Trata-se de expediente encaminhado a esta Secretaria pela SETEC/MEC, mediante o qual comunica a ocorrência de circunstâncias que podem atrasar a inclusão dos indicadores de gestão das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica – IFETs nos relatórios de gestão de suas contas anuais do exercício de 2005, conforme determinado pelo Acórdão 2.267/2005-Plenário-TCU.

2. Em síntese, a SETEC/MEC relata o enfrentamento de dificuldades na operacionalização do Sistema de Informações Gerenciais - SIG, responsável pela geração dos indicadores de gestão das IFETs, e menciona também a ocorrência de greves em diversas instituições, o que acarretará atrasos na alimentação de dados relativos ao 2º semestre letivo de 2005.

3. Finalmente, a SETEC/MEC consulta sobre a viabilidade em se estabelecer os seguintes prazos para que as IFETs remetam os referidos indicadores de gestão às respectivas Gerências Regionais de Controle Interno: 30/04/2006, para as IFETs que não entraram em greve; e 30/05/2006, para as IFETs que entraram em greve.

Histórico

4. Este Tribunal, em Sessão Plenária de 27/04/2005, ao examinar relatório de auditoria no Programa de Educação Profissional e Tecnológica – PROEP, determinou à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC que, no prazo de 180 dias, encaminhasse a definição de conjunto de dados e de indicadores de gestão – inclusive fórmulas de cálculo -, que passariam a integrar os relatórios de gestão de todas as IFETs a partir das contas referentes ao exercício de 2005 (Acórdão 480/2005 – Plenário).

5. Especificamente quanto ao cumprimento desta determinação, a SETEC/MEC submeteu ao TCU lista de indicadores que, a seu juízo, atenderiam à demanda do Tribunal. A Secretaria comunicou, ainda, o desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais (SIG), cujo objetivo seria calcular e gerir os indicadores de desempenho acadêmico e administrativo das IFETs. De um universo de 31 (trinta e um) indicadores geridos pelo Sistema, foram selecionados, com base nos critérios de relevância acadêmica e gerencial, os 11 (onze) abaixo listados para integrarem a prestação de contas das instituições de ensino:

a) relação candidato/vaga;

b) relação ingressos/aluno;

c) relação concluintes/aluno;

d) índice de eficiência acadêmica de concluintes;

e) índice de retenção do fluxo escolar;

f) relação de alunos/docente em tempo integral;

g) índice de titulação do corpo docente;

h) gastos correntes por aluno;

i) percentual de gastos com pessoal;

j) percentual de gastos com outros custeios;

k) percentual de gastos com investimentos.

6. O Acórdão 2.267/2005 – Plenário – TCU ratificou os indicadores propostos pela SETEC/MEC e, a fim de auferir o grau de inclusão social da política governamental para a área, incluiu o indicador "número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda per capita familiar", em faixas de renda a serem definidas pela própria Secretaria. Na oportunidade, foi determinado às IFETs que

incluíssem esses 12 (doze) indicadores de gestão, acompanhados dos dados primários relativos aos componentes necessários ao seu cálculo, nos relatórios de gestão de suas contas anuais, a partir do exercício de 2005.

7. Em relação à SETEC, foi recomendado que "mantenha banco de dados, com acesso a todas as instituições federais de educação tecnológica que lhe são vinculadas, para a inclusão e o armazenamento de dados padronizados, que permita calcular os indicadores (...)" (item 9.3.1 do Acórdão 2.267/2005 – Plenário – TCU).

8. Adicionalmente, foi recomendado às IFETs que apresentassem, nos relatórios de gestão de suas contas anuais, análise sobre os indicadores, levando em conta as séries históricas construídas a partir do exercício de 2005 (item 9.2 do Acórdão nº 2.267/2005 – Plenário), e à SETEC/MEC que também incluísse no seu relatório de gestão anual apreciação crítica baseada em análise consolidada dos indicadores das IFETs (subitem 9.3.2 do acórdão acima).

Sistema de Informações Gerenciais – SIG/SETEC

9. O SIG, que teria o potencial de agregar os dados de todas as IFETs, como recomendado pelo TCU, consiste em ferramenta de gestão da rede federal de educação profissional e tecnológica. Consta essencialmente de dois módulos: banco de dados e relatórios. Dentre as suas múltiplas funcionalidades, estão o armazenamento de informações relativas às IFETs e o cálculo de diversos indicadores acadêmicos e administrativos dessas instituições.

10. O SIG foi desenvolvido por consultores externos, contratados pela SETEC via convênios internacionais, no período que vai de 2003 a 2005. Em julho de 2005, os produtos foram entregues à SETEC. Não obstante, os relatórios careciam de ajustes para, entre outras necessidades, torná-los mais amigáveis ao uso pela SETEC e pelos órgãos federais de controle.

11. A partir de outubro de 2005, coube à Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações – CEINF/MEC a tarefa de identificar os ajustes necessários e implementar melhorias no sistema, incluindo funcionalidades eventualmente faltantes, o que está previsto para ser realizado ao longo do ano de 2006.

12. Quanto aos indicadores de gestão enumerados pelo Acórdão 2.267/2005 – Plenário/TCU, cabe ressaltar que o papel do sistema SIG será a padronização da sua forma de cálculo para todas as IFETs. À cada instituição caberá apenas a alimentação dos dados primários nos prazos estabelecidos pela SETEC. Inseridos os dados, o sistema gerará o relatório com os indicadores que deverá ser incluído no relatório de gestão.

Análise

13. Especificamente em relação aos indicadores do exercício de 2005, o Coordenador-Geral de Supervisão da Gestão das IFETs alega que, devido a atrasos no ajuste do sistema SIG e também em função de a greve em algumas IFETs ter adiado o término do ano letivo, restou inviável a sua inclusão no corpo dos relatórios de gestão das IFETs para encaminhamento à Controladoria Geral da União (CGU) no prazo previsto.

14. No tocante à greve, não há o que ser argumentado. Conforme informação obtida por meio de contato telefônico junto à SETEC, cerca de 50% dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e 10% das Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) sofreram paralisação no período de 19/8 a 1/12/2005, e a previsão é de que o semestre só se encerre em abril, no caso dos CEFETs. Assim, nessas instituições, os dados referentes ao total de alunos concluintes só estarão disponíveis no final de abril, o que inviabiliza o cálculo do conjunto completo de indicadores no prazo estabelecido para encaminhamento do relatório de gestão à CGU.

15. Em relação ao SIG, observa-se, inicialmente, que a determinação para apresentação dos indicadores, conforme Acórdão nº 2.267/2005, foi dirigida às IFETs. A utilização de sistema para coleta centralizada de dados e cálculo dos indicadores foi recomendada à SETEC, como forma de padronizar e disponibilizar àquela Secretaria conjunto de dados para sua análise setorial. Portanto a disponibilidade do sistema não se constitui em condição para apresentação dos indicadores pelas IFETs, que podem calculá-los, independentemente, a partir dos dados primários. Alguns CEFETs, inclusive, já apresentam conjunto de indicadores semelhante ao adotado, que são calculados a partir de definições estabelecidas pelo Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CONCEFET.

16. Ainda assim, o fato é que não houve orientação geral sobre os procedimentos de cálculo dos indicadores, que foram efetivamente fixados por acórdão em dezembro de 2005. Tendo em vista que a sistemática de apuração dos indicadores de gestão proposta pela SETEC está apoiada na utilização do SIG, entendemos que a não utilização desse sistema comprometeria a padronização dos indicadores

apresentados porque atualmente não há o conhecimento da metodologia de cálculo dos indicadores por todas as instituições.

17. Assim, consideramos que, neste primeiro momento, exigir o cálculo dos indicadores por cada IFET separadamente para inclusão desde já no relatório de gestão das contas anuais de 2005 é desaconselhável. Correr-se-ia sério risco de apresentação de dados inconsistentes, sem a devida padronização na aplicação das fórmulas.

18. Por outro lado, conforme informação da SETEC, a dificuldade de geração de relatório pelo SIG não prejudica a inserção dos dados primários disponíveis. A partir desses dados, a CGU poderá aplicar normalmente, durante a auditoria de gestão, os procedimentos de verificação que visam a assegurar a confiabilidade dos indicadores. Assim, consideramos que não haverá prejuízo em autorizar as IFETs a apresentarem os relatórios com os indicadores e sua análise como complemento ao relatório de gestão, a ser encaminhado à CGU até 30/05/2006, para subseqüente envio ao TCU e anexação ao processo de contas.

19. Embora na solicitação enviada pela SETEC não tenha havido menção à análise setorial que essa Secretaria deve apresentar em seu próprio relatório de gestão a partir dos dados apresentados pelas IFETs (item 9.3.2 do Acórdão 2.267/2005 - Plenário – TCU), deve-se considerar que o atraso na informação dos indicadores afetou a possibilidade de inclusão dessa análise no prazo do encaminhamento do relatório da SETEC à CGU (janeiro/2006). Cabe, portanto, autorizar a SETEC/MEC a encaminhar ao Controle Interno até 30/06/2006 a mencionada apreciação crítica como complemento ao seu relatório de gestão.

20. Pelo exposto, considerando razoável o cronograma previsto pela SETEC e a conveniência em se autorizar um prazo único para todas as instituições, entendemos que este Tribunal deva estabelecer a data limite de 30/05/2006 para que as IFETs encaminhem os indicadores à Controladoria Geral da União do respectivo estado para anexação aos relatórios de gestão de suas contas anuais do exercício de 2005. Espera-se, com essa medida, que os valores informados para os indicadores apresentem maior confiabilidade tendo em vista que serão calculados por meio de sistema informatizado, através de procedimentos padronizados para todas as instituições.

21. Adicionalmente, como forma de assegurar que as IFETs conheçam a metodologia de cálculo dos indicadores e possam vir, caso necessário, a computá-los, independentemente da disponibilização do SIG, deve ser recomendado à SETEC que encaminhe a todas as IFETs orientações para o cálculo dos indicadores bem como divulgue essas orientações em sua página na internet.

22. Tendo em vista que a CGU disporá de período curto de tempo entre o recebimento das informações das IFETs e da SETEC/MEC e o correspondente envio ao Tribunal, cabe recomendar àquela Controladoria que, caso não seja possível apresentar apreciação completa sobre a consistência dos indicadores, conforme previsto no item 9.4 do Acórdão nº 2.267/2005 – Plenário – TCU, encaminhe análise focada apenas na consistência dos dados primários auditados por ocasião das auditorias de gestão.

Proposta de encaminhamento

23. Por todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) seja conhecida a presente documentação como representação, com base no disposto no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno/TCU;

b) autorizar as Instituições Federais de Educação Tecnológica a encaminhar, até 30/5/2006, os indicadores de gestão e a correspondente análise previstos nos itens 9.1.1 e 9.2 do Acórdão nº 2.267 – Plenário – TCU, à Controladoria Geral da União do respectivo estado, para anexação aos relatórios de gestão de suas contas anuais do exercício de 2005;

c) autorizar a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC) a encaminhar à CGU, até 30/6/2006, complemento ao seu relatório de gestão, contendo apreciação crítica sobre os dados (indicadores e componentes) apresentados pelas IFETs, baseada em análise consolidada das informações encaminhadas por essas instituições, conforme recomendado no item 9.3.2 do Acórdão nº 2.267/2005 – Plenário – TCU;

d) recomendar à SETEC que encaminhe a todas as IFETs orientações sobre o cálculo dos indicadores de gestão, bem como divulgue essas orientações em sua página na internet;

e) determinar à CGU que, tão logo receba a documentação de que trata as alíneas “a” e “b” acima, encaminhe-a ao TCU;

f) recomendar à CGU que, caso não seja possível apresentar informação completa sobre a consistência dos indicadores de que trata a documentação referida na alínea "b" acima (item 9.4 do Acórdão nº 2.267/2005 – Plenário – TCU), apresente análise focada apenas na consistência dos dados primários auditados por ocasião das auditorias de gestão das IFETs;

g) determinar à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que comunique às Secretarias de Controle Externo nos estados que as Gerências Regionais de Controle Interno da CGU estão autorizadas a encaminhar complemento ao relatório de gestão das IFETs, contendo os indicadores de gestão e respectivas análises de que tratam os itens 9.1.1 e 9.2 do Acórdão nº 2.267 – Plenário – TCU;

h) determinar à SETEC que comunique às IFETs sobre a decisão que vier a ser adotada;

i) enviar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada à SETEC/MEC e à CGU;

j) arquivar o presente processo."

É o Relatório.

VOTO

Os indicadores de gestão que este Tribunal passou a exigir nas contas anuais das Instituições Federais de Educação Tecnológica - IFETs é resultado de auditoria operacional conduzida pela 6ª Secex no Programa de Educação Profissional a cargo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC.

2. Tais indicadores foram aprovados pelo Plenário, em Sessão de 13/12/2005, por meio do Acórdão nº 2.267/2005-Plenário, no âmbito do TC-004.550/2004-0, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler. Prevê o mencionado acórdão que os indicadores de gestão sejam incluídos no relatório de gestão das contas anuais dos IFETs que serão apresentadas ao Tribunal a partir deste ano (exercício de 2005).

3. Porém, a SETEC/MEC vem perante o TCU relatar algumas dificuldades de ordem técnica no sistema informatizado responsável pela geração dos indicadores e também percalços imprevisíveis ocorridos nas instituições de ensino tecnológico em decorrência de greve que atingiu, no segundo semestre de 2005, metade dos Centros Federais de Educação Tecnológica e 10% das Escolas Agrotécnica Federais.

4. Objetivando contornar essas dificuldades de modo a viabilizar o cumprimento da determinação do Plenário, foi realizada uma reunião entre representantes da SETEC/MEC, da 6ª Secex e da Secretaria Federal de Controle Interno/CGU. Na qualidade de Relator das contas anuais das IFETs e da SETEC/MEC para o biênio 2005/2006, designei Assessor de meu Gabinete para comparecer à referida reunião.

5. A solicitação formulada pela SETEC/MEC e as propostas da unidade técnica deste Tribunal, objeto da representação que ora se aprecia, refletem os entendimentos mantidos na aludida reunião e definem o compromisso da unidade do Ministério da Educação – gestora do sistema que agrega e processa os dados básicos dos indicadores de gestão – em solucionar os problemas de ordem técnica e orientar os IFETs, de modo a dar cumprimento à deliberação deste Tribunal.

6. Assinalo que, basicamente, a solução delineada foi conceder um prazo maior – até 30/05/2006 – para os IFETs complementarem as prestações de contas com os indicadores de gestão e a correspondente análise e para a SETEC/MEC – 30/06/2006 – igualmente complementar seu relatório de gestão do exercício de 2005 com a apreciação crítica sobre os dados apresentados pelas IFETs. Observo que não se trata de prorrogar o prazo de entrega dos processos de contas, mas sim autorizar a sua complementação, em momento posterior, com os dados definidos pelo Acórdão nº 2.267/2005.

Assim, considerando justificável a solicitação da SETEC/MEC, acompanho a proposta da 6ª Secex, com pequenos ajustes que entendi necessários, e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 360/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-005.084/2006-2
2. Grupo I – Classe VII – Representação
3. Interessada: 6ª Secex
4. Unidade: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - MEC
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 6ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação de iniciativa da 6ª Secex, em que se examina solicitação formulada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação no intuito de ampliar os prazos para cumprimento dos itens 9.1, 9.2 e 9.3.2 do Acórdão nº 2.267/2005-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU e considerá-la procedente;

9.2. autorizar as Instituições Federais de Educação Tecnológica – IFETs a encaminhar, até 30/5/2006, os indicadores de gestão e a correspondente análise previstos nos itens 9.1.1 e 9.2 do Acórdão nº 2.267-TCU-Plenário à Controladoria Geral da União - CGU do respectivo estado, para anexação aos relatórios de gestão de suas contas anuais do exercício de 2005;

9.3. autorizar a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação - SETEC/MEC a encaminhar à CGU, até 30/6/2006, complemento ao seu relatório de gestão, contendo apreciação crítica sobre os dados (indicadores e componentes) apresentados pelas IFETs, baseada em análise consolidada das informações encaminhadas por essas instituições, conforme recomendado no item 9.3.2 do Acórdão nº 2.267/2005-TCU-Plenário;

9.4. determinar à SETEC/MEC, que:

9.4.1. encaminhe a todas as IFETs orientações sobre o cálculo dos indicadores de gestão, bem como divulgue essas orientações em sua página na internet;

9.4.2. comunique às IFETs sobre o deliberado por meio deste Acórdão;

9.5. recomendar à CGU que, caso não seja possível apresentar informação completa sobre a consistência dos indicadores de que trata a documentação referida no item 9.2 deste Acórdão (item 9.4 do Acórdão nº 2.267/2005-TCU-Plenário), apresente análise focada apenas na consistência dos dados primários auditados por ocasião das auditorias de gestão das IFETs;

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que dê ciência às Secretarias de Controle Externo nos estados sobre a autorização de que trata o item 9.2 deste Acórdão;

9.7. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.7.1. à SETEC/MEC;

9.7.2. à Controladoria Geral da União;

9.8. arquivar os autos.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0360-11/06-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-020.948/2005-1 - c/ 01 volume
Natureza: Representação
Entidade: Caixa Econômica Federal - CAIXA
Interessada: Engeprom Engenharia Ltda.
Advogado: não há

Sumário: Representação formulada com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre possíveis irregularidades no Edital da Concorrência nº 52/2005 da CAIXA. Concessão de medida cautelar. Oitiva da CAIXA. Irregularidades confirmadas. Notícia de alteração do edital. Representação conhecida e considerada parcialmente procedente. Suspensão da medida cautelar após efetivadas as correções pertinentes no Edital. Determinação à CAIXA. Ciência à Entidade e à interessada. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Adoto como parte do meu relatório a instrução da lavra do ACE Alexandre Barreto de Souza, vez que apresenta todos os elementos necessários à compreensão das questões postas nos autos.

“Trata-se de representação formulada pela empresa Engeprom Engenharia Ltda. alegando a existência de irregularidades no Edital da Concorrência nº 52/2005-CPL/GILIC-BR, promovida pela Caixa Econômica Federal para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações e equipamentos elétricos, eletrônicos, cabeamento estruturado, sistema hidrosanitário, sistema de combate a incêndio e execução de obras de pequeno porte em unidades da CAIXA localizadas no Distrito Federal e entorno.

Em despacho desta 2ª SECEX/3ª DT (fls. 202/206), foram propostos a suspensão cautelar da Concorrência, a apuração dos fatos relacionados à licitação, bem como o oferecimento de oportunidade de manifestação da CAIXA acerca dos fatos. As propostas foram acatadas pelo Ministro-Relator em despacho às fls. 207/208, que determinou, ainda, que a CAIXA encaminhasse cópia da reposta à impugnação ao edital feita pela representante.

Assim, a Concorrência em tela está suspensa desde 12/12/2005, até que este Tribunal decida sobre o mérito do pedido. Após prorrogação do prazo inicialmente concedido, a CAIXA apresentou, às fls. 213/260, as informações e documentos solicitados preliminarmente. Passemos ao exame da matéria.

I – REPRESENTAÇÃO

4. A representante alega, em suma, que o questionado edital apresenta “veementes indícios de irregularidades”, agrupados em duas classes: “defeitos que impedem a formulação de proposta séria” e itens que “dificultam a participação dos interessados”. Requer que este Tribunal declare nulo o edital da Concorrência nº 052/2005 – CPL/GILIC/BR e informa ainda que apresentou pedido de impugnação do edital perante a Caixa Econômica Federal (fls. 2/41).

5.A seguir, transcrevemos o resumo dos argumentos trazidos pela Representante como fundamentos de seu pleito. Ressalte-se que tratam-se dos mesmos argumentos utilizados no pedido de impugnação apresentado à CAIXA.

Irregularidade na descrição do objeto da licitação: infração ao art. 40, I da Lei n.º 8.666/93 (fls. 6/11)

6.Argumenta que Projeto Básico – PB possui múltiplos objetos e é impreciso quanto aos serviços que deverão ser executados. Destaca a obrigação de treinar o pessoal da CAIXA. Consta do PB a possibilidade de contratação de serviços não previstos, que redundaria na contratação direta sem licitação. Haveria contradição entre o edital e o PB, pois este informa a inexistência de equipamentos com garantia, enquanto aquele prevê a realização de serviços qualificados de manutenção nos equipamentos sob garantia. O Projeto requer que a contratada comprove a disponibilidade de mão-de-

obra credenciada pelo fabricante. Também requer esta comprovação para os equipamentos especiais, porém não indica a marca ou o fabricante, o que constituiria cláusula impossível de ser cumprida.

Indefinição do regime de execução – infração ao art. 6º, VIII, da Lei n.º 8.666/93 (fls. 11/14)

7. Reclama da ausência, no edital, de informação sobre o regime de execução e defende que o preço por metro quadrado não se enquadra em nenhum dos conceitos legais – caberia apenas o regime de empreitada por preço unitário –, pois é conceito de medida que não determina a unidade a ser mensurada, impedindo a verificação direta da execução, haja vista a diversidade de tarefas, inclusive incertas. Tal parâmetro dificultaria, inclusive, as negociações relativas à alteração contratual.

8.Critica, ainda, que a multa incida sobre o total do faturamento, uma vez que o fato não incide sobre a totalidade do serviço e do fornecimento do material. A CAIXA não estaria utilizado critério de aplicação de sanções segundo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, vez que aplicaria multa insuportável ao contratado.

Do parcelamento do objeto da concorrência – infração aos arts. 12, IV, e 23, § 1º, ambos da Lei n.º 8.666/93, em desacordo com a Decisão TCU n.º 393/94 – Plenário (fls. 14/16)

9.Critica a concentração de unidades em apenas dois itens, que não obedeceu critérios geográficos, mas administrativos, o que causaria inconvenientes e impediria a fidelidade da Declaração de Conhecimento/Vistoria *exigida, diante do curto espaço de tempo para a realização do inventário e da perícia técnica nos equipamentos e instalações. Argumenta que cada prédio constitui uma singularidade e como tal dever ser tratada.*

Da impossibilidade de apresentação de proposta concreta – infração aos arts. 7, § 4º; 40; e 54, § 1º, todos da Lei n.º 8.666/93 (fls. 16/24)

10. Alega que o edital é omisso quanto à apresentação da "planilha de quantitativos e preços unitários", *impedindo a apresentação de uma proposta séria e concreta. E o PB não define com clareza os serviços a serem prestados. Critica que vários serviços não têm relação com a atividade de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos e instalações: desfazer instalações, retirar equipamentos quando da desativação de unidade da CAIXA, e transporte de material; serviços de telecomunicações e elétricos na montagem de postos de atendimento temporário; e prestar serviços de assistência técnica visando a melhoria do funcionamento das instalações e propor soluções que otimizem o seu uso.*

11.Não há definição clara e precisa dos serviços, e limitação das "intervenções" *em uma mesma unidade ou no conjunto dos prédios, de forma que o serviço pode ser repetido em qualquer unidade, sem limite à obrigação do contratado. Exige, ainda, a realização de obras civis, sem limitação de área ou quantitativo, o que revelaria um alto grau de abstração da especificação dos encargos da contratada, a exemplo das exigências de fornecimento de material para a manutenção do* "sistema de iluminação interna" *e de* "portas de vidro temperado".

Omissão do orçamento dos serviços – infração aos arts. 7, § 2º, II c/c 40, § 2º, II, todos da Lei n.º 8.666/93 (fls. 24/26)

12.Alega que o edital não apresentou o "orçamento em planilhas de quantitativos e preços unitários", *apenas indicando o "custo/m^2" de cada item. Observa que o valor unitário é o mesmo (R$ 1,70), não obstante a diversidade de prédios e as variações de distância. E pondera novamente que o contratado não irá executar serviços medidos por metro quadrado, mas manutenção de equipamentos (unidades) e instalações elétricas e hidráulicas, medidas em metros lineares.*

Irregularidade na enumeração das parcelas de maior relevância – infração ao art. 37, XXI, da Constituição da República (fls. 26/28)

13.Critica a exigência de comprovação concomitante de atividades heterogêneas – instalação e adequação –, não abrangidas no objeto da licitação, exigindo qualificação técnica exorbitante.

Ilegalidade na atribuição de responsabilidade ao contratado por vistoria dos locais e instalações (fls. 28/30)

14.Alega que a exigência de declaração de vistoria das instalações e equipamentos seria incompatível com a lei, além da impossibilidade material de realizá-la, uma vez que os equipamentos não estão listados no edital e há carência de informação sobre o real estado dos bens.

Ilegalidade na distinção entre engenheiro eletricista e opções em áreas afins – infração ao art. 5, XIII, da Constituição da República (fls. 30/31)

15.Critica a exigência de um engenheiro eletricista com opção em eletrotécnica e outro em eletrônica, não obstante o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, não faça tal distinção.

Ampliação do conceito legal de quadro permanente (fls. 31/33)

16.Argumenta que a exigência de apresentação de contrato de prestação de serviços devidamente registrado no CREA constitui exigência juridicamente impossível, uma vez que o CREA não tem competência para efetuar tais registros.

Omissão do critério de reajuste – art. 40 da Lei n.º 8.666/93 (fls. 33/37)

17.Alega que o edital determina que será admitida repactuação anual tendo como parâmetros básicos a qualidade e os preços vigentes no mercado, embora a definição do objeto não encontre similaridade com qualquer outro no mercado, conforme considerações anteriores, e a lei determine que o critério de reajuste deva retratar a variação efetiva do custo de produção.

Da ilegal duração do contrato – art. 57 da Lei n.º 8.666/93 (fls. 37)

18.Argüi a ilegalidade na estipulação do período de vigência de 24 meses.

Contratação sem licitação (fls. 37/38)

19.Afirma que o edital dispõe que serviços demandados pela CAIXA e que não possuam preços fixados previamente serão estabelecidos mediante acordo entre as partes, o que constituiria modalidade de realização de serviços não previstos e uma forma de burla à necessidade de nova licitação.

Da insuficiente permissão de subcontratar (fls. 38/40)

20.Critica a ausência de uma regulação clara a respeito das hipóteses de subcontratação.

Do dessarrazoado critério de aplicação de multa (fls. 40/41)

21.Alega que a multa contratual, tal como consta do edital, constitui cláusula que compromete em definitivo o caráter competitivo da licitação, uma vez que é injustificadamente elevada.

II – DO JULGAMENTO, PELA CAIXA, DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

22.Considerando que o conteúdo da Representação em tela é idêntico ao pedido de impugnação apresentado à CAIXA, convém analisar preliminarmente a posição da Comissão de Licitação sobre os fatos. Abaixo reproduzimos o posicionamento da CAIXA para cada um dos itens apontados como irregulares pela Representante, conforme ata da reunião para julgamento de impugnação ao edital da Concorrência 052-2005 – CPL/GILIC/BR (fls. 254/260).

Irregularidade na descrição do objeto da licitação

23.A CAIXA reconhece a necessidade de alterar itens do edital e do projeto básico relativos às instalações a serem manutenidas, informando ainda quantidades dos serviços a serem executados, tornando o objeto da licitação mais claro.

Indefinição do regime de execução – infração ao art. 6º, VIII, da Lei n.º 8.666/93 (fls. 11/14)

24. Será adotada em nova versão do edital o regime de empreitada por preço global. Quanto ao custo de manutenção por metro quadrado informa que o método vem sendo utilizado pela CAIXA com sucesso em diversas unidades da federação. Informa ainda ser perfeitamente possível a correlação entre os custos de manutenção e a área das instalações, uma vez que os itens a serem manutenidos estão exaustivamente listados. Entretanto, deverão ser acrescentados ao edital anexos com o levantamento das unidades envolvidas para que seja possível aos licitantes dimensionarem os serviços.

Do parcelamento do objeto da concorrência – infração aos arts. 12, IV, e 23, § 1º, ambos da Lei n.º 8.666/93, em desacordo com a Decisão TCU n.º 393/94 – Plenário (fls. 14/16)

25.Com relação à divisão da licitação em dois itens, a CAIXA informa que esta foi motivada pela natureza e especificidade das instalações em que serão executados os serviços de manutenção predial. O primeiro item do edital diz respeito às agências da CAIXA no Distrito Federal e entorno, e o segundo se refere às unidades administrativas da CAIXA em todo o DF. Ao englobar em um único item as agências de Brasília e entorno, permite-se à empresa mantenedora a diluição dos custos referentes a transporte, hora técnica, ferramentas e instrumentos de uso menos freqüente, entre um maior número de unidades. Caso as unidades localizadas fora do perímetro urbano de Brasília, que são poucas, compusessem item específico do edital, o risco de fracasso seria grande, em função da menor oferta de empresas que prestem este serviço nas localidades mais remotas. A divisão definida no edital proporciona ampliação da competitividade.

Da impossibilidade de apresentação de proposta concreta – infração aos arts. 7, § 4º; 40; e 54, § 1º, todos da Lei n.º 8.666/93 (fls. 16/24)

26.Com o intuito de dimensionar os serviços a serem cotados, o edital e o projeto básico sofrerão alterações de redação e serão incluídos/alterados anexos relativos às instalações a serem manutenidas.

Omissão do orçamento dos serviços – infração aos arts. 7, § 2º, II c/c 40, § 2º, II, todos da Lei n.º 8.666/93 (fls. 24/26)

27.Será incluído anexo ao edital contendo planilha com orçamento estimado dos custos envolvidos no objeto a ser contratado.

Irregularidade na enumeração das parcelas de maior relevância – infração ao art. 37, XXI, da Constituição da República (fls. 26/28)

28.Texto alterado na nova versão editalícia, subitem 1.1.2, para as parcelas de maior relevância.

Ilegalidade na atribuição de responsabilidade ao contratado por vistoria dos locais e instalações (fls. 28/30)

29.Informa a CAIXA que a exigência de vistoria é perfeitamente cabível, e a mesma tem como função esclarecer a licitante em relação às peculiaridades das unidades licitadas. Esta exigência é muito semelhante à utilizada pelo TCU em suas licitações, onde o participante se compromete em vistoriar as instalações, tomando ciência de suas condições. Admite, entretanto, que assiste razão à Representante quando esta argumenta que a vistoria não pode ser confundida com levantamento, de modo que serão introduzidas no edital alterações visando trazer informações sobre a previsão das condições gerais das unidades envolvidas.

Ilegalidade na distinção entre engenheiro eletricista e opções em áreas afins – infração ao art. 5, XIII, da Constituição da República (fls. 30/31)

30.Informa que a Resolução 218/73 do sistema CONFEA, em seu art. 9º, prevê a distinção das tarefas.

Ampliação do conceito legal de quadro permanente (fls. 31/33)

31.Quanto à comprovação do vínculo do responsável técnico, a Comissão afirma que seu entendimento tem respaldo na doutrina, que amplia a interpretação de vínculo trabalhista para participação em licitações públicas.

Omissão do critério de reajuste – art. 40 da Lei n.º 8.666/93 (fls. 33/37)

32.A Comissão informa que, por força do comando constante da Resolução nº 10/96 do Conselho de Coordenação e Controle das Estatais – CCE, deve seguir os critérios ali estabelecidos, estando vedada a inclusão de cláusula de indexação nos contratos de prestação de serviços (art. 1º), bem como estabelece critérios para repactuação dos preços nos contratos com vigência superior a um ano, ou quando haja cláusula de prorrogação. Quanto a qualquer atualização dos preços contratados, a mesma será analisada quando do pedido de repactuação ou de revisão contratual, inclusive no tocante à recomposição salarial, obedecendo aos critérios definidos na Cláusula Sétima da minuta contratual.

Da ilegal duração do contrato – art. 57 da Lei n.º 8.666/93 (fls. 37)

33.A Comissão sustenta que a definição de duração de 24 meses do contrato está amparada no inciso II do art. 57 da Lei 8666/03, com esteio na doutrina sobre a matéria.

Contratação sem licitação (fls. 37/38)

34.O item editalício inquinado (2.3.21.2 do Anexo I) será excluído de nova versão do edital.

Da insuficiente permissão de subcontratar (fls. 38/40)

35.A Comissão sustenta que seu entendimento está estribado na Lei de Licitações, e que depreende-se do comando legal que o contratante definirá os limites da subcontratação, caso a caso, podendo permiti-la, desde que não haja prejuízo das responsabilidades contratuais e legais da contratada. Afirma ainda que a subcontratação poderia ser alegada tão somente se houvesse previsão de subcontratação total, que não é o caso.

Do dessarrazoado critério de aplicação de multa (fls. 40/41)

36.Os critérios de aplicação de multa constantes da Cláusula Décima Terceira, Parágrafo Sexto, serão modificados.

*****

37. A Comissão conclui sua pela procedência parcial dos argumentos apresentados pela Representante, deferindo a impugnação e informando que o edital será oportunamente republicado.

III – INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA CAIXA

38.A CAIXA apresentou ainda as informações e documentos acostados às fls. 213/220, em resposta à oitiva promovida por este Tribunal. Agrupa as supostas irregularidades em seis apontamentos, cujos argumentos resumimos a seguir.

Apesar dos serviços serem prestados em diversos prédios da CAIXA em todo o Distrito Federal e no entorno, dividiu-se a licitação em apenas dois itens.

39. A CAIXA informa que a divisão da licitação em dois itens foi motivada pela natureza e especificidade das instalações em que serão executados os serviços de manutenção predial. O primeiro item da licitação diz respeito às agências da CAIXA no DF e entorno, enquanto o segundo trata das unidades administrativas da CAIXA no DF. Apresenta quadro com as distinções entre dois tipos de instalações prediais. Argumenta que a individualização das agências acarretaria a concentração dos interesses dos licitantes nas agências em Brasília, o que prejudicaria o resultado da licitação. Alega ainda que a uniformização dos itens permite ao licitante a redução dos custos por ganho de escala.

Não se definiram, precisamente, os serviços a serem executados, tanto em termos de especificação como em termos de quantidade de intervenções, inviabilizando a formulação de propostas consistentes

40.Após contestar alguns dos argumentos da Representante, a CAIXA reconhece a necessidade de alterações no edital, em especial a inclusão da limitação de intervenções da prestação dos serviços dos itens referentes à infra-estrutura de stands*, pequenas obras não ligadas direta ou indiretamente a serviços de manutenção, entre outros pontos abordados pela Representante. Elenca a seguir as especificações técnicas que serão objeto de mudança e a nova redação a ser dada a itens do edital.*

Não se definiram os equipamentos que serão objeto de manutenção, exigindo que os licitantes vistoriem todos os 84 prédios objeto da licitação e inventariem os equipamentos

41.Com o intuito de dimensionar os serviços a serem cotados, o edital e o projeto básico sofrerão adequações de redação e serão incluídos/alterados anexos relativos às instalações a serem manutenidas, fornecendo maiores detalhes aos licitantes. Argumenta que não há porque contratar a prestação de um serviço de manutenção predial através de itens detalhados, sendo o mais adequado o fazer por valor global, e através de rotinas a serem executadas, privilegiando a manutenção preventiva. Por fim, alega que a exigência de vistoria é perfeitamente cabível, tendo como função esclarecer a licitante em relação às peculiaridades das unidades licitadas. Admite, entretanto, que assiste razão à Representante quando esta argumenta que a vistoria não pode ser confundida com levantamento, de modo que serão introduzidas no edital alterações visando trazer informações sobre a previsão das condições gerais das unidades envolvidas.

Não se estabeleceu um adequado orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários

42.Quanto a este ponto, a CAIXA informa que será incluído anexo ao edital contendo planilha com orçamento estimado dos custos envolvidos no objeto a ser contratado.

Utilizou-se um critério inadequado para avaliação das propostas (preço/m2), em relação aos serviços a serem executados

43.Neste aspecto, a CAIXA argumenta que a manutenção predial encara o edifício como sendo um sistema único, formado por elementos interdependentes. As instalações das unidades da CAIXA seguem padrão definido por sua Matriz, sendo possível a aferição da prestação de serviços e custos correspondentes metro quadrado. Informa ainda que o método vem sendo utilizado pela CAIXA com sucesso em diversas unidades da federação. Entretanto, deverão ser acrescentados ao edital anexos com o levantamento das unidades envolvidas para que seja possível aos licitantes dimensionarem os serviços.

Não houve definição dos critério de reajuste contratual

44.Informa a CAIXA que, por força do comando constante da Resolução nº 10/96 do Conselho de Coordenação e Controle das Estatais – CCE, deve seguir os critérios ali estabelecidos, estando vedada a inclusão de cláusula de indexação nos contratos de prestação de serviços (art. 1º), bem como estabelece critérios para repactuação dos preços nos contratos com vigência superior a um ano, ou quando haja cláusula de prorrogação. Quanto a qualquer atualização dos preços contratados, a mesma será analisada quando do pedido de repactuação ou de revisão contratual, inclusive no tocante à recomposição salarial, obedecendo aos critérios definidos na Cláusula Sétima da minuta contratual.

45.Ao final, requer a CAIXA a suspensão da medida cautelar concedida à Representante e a autorização para a retomada do certame, após realizadas as alterações do edital informadas.

IV – ANÁLISE

46.Conforme a peça exordial, a Representante apresenta extenso rol de supostas irregularidades no edital da Concorrência 052/2005 – CPL/GILIC/BR, promovida pela Caixa Econômica Federal. Os

itens editalícios inquinados foram organizados pela Representante em 14 grupos, que condensariam irregularidades de natureza similar. Passemos à análise da matéria seguindo a lógica de organização traçada pela Representante.

47.Da análise da ata da reunião promovida pela Comissão de Licitação para julgar o pedido de impugnação da Representante perante a CAIXA (fls. 254/260), temos que, das quatorze irregularidades alegadas, a CAIXA reconheceu assistir razão à Representante em seis, informando que serão alterados diversos itens do edital, respectivos anexos e projeto básico. Em três pontos a CAIXA acolheu parcialmente os argumentos da Representante e em outros cinco itens a CAIXA discordou totalmente dos argumentos apresentados.

Das impugnações julgadas procedentes

48.Os pontos em que a CAIXA acolheu os argumentos da Representante foram os seguintes:

48.1. irregularidade na descrição do objeto da licitação;

48.2. da impossibilidade de apresentação de proposta concreta;

48.3. omissão do orçamento dos serviços;

48.4. irregularidade na enumeração das parcelas de maior relevância;

48.5. contratação sem licitação;

48.6. do dessarrazoado critério de aplicação de multa.

49.Consideramos que as alterações a serem introduzidas pela CAIXA terão o condão de sanar as irregularidades apontadas pela Representante. Assim, consideramos que, no que toca aos itens retromencionados, resta superada a questão.

Das impugnações julgadas parcialmente procedentes

50.A CAIXA reconhece caber parcialmente razão à Representante em três das quatorze irregularidades.

*51.Em relação à **indefinição do regime de execução**, a CAIXA pretende incluir na próxima versão do edital o regime por empreitada de preços global. No que tange ao custo de manutenção por metro quadrado, discorda frontalmente da alegação da Representante, quando esta afirma que o "preço por metro quadrado não se enquadra em nenhum dos conceitos legais – caberia apenas o regime de empreitada por preço unitário."*

52.Nos parece caber razão à CAIXA quando esta afirma que as instalações de suas unidades possuem padrão definido, sendo possível a aferição da prestação de serviços e custos correspondentes proporcionalmente às respectivas áreas dos edifícios. Com efeito, não vislumbramos como proceder à licitação de outra forma, por força justamente da diversidade de tarefas a serem executadas, como reconhece a própria Representante.

53.Temos que o cerne da reclamação da Representante reside no fato de o edital, em sua questionada versão, não permitir a composição dos custos dos serviços a serem prestados, daí a discordância quanto à utilização do metro quadrado como unidade de custo. Entretanto, como a CAIXA reconhece o problema e se dispôs a alterar o edital para sanar o problema, acreditamos que a questão esteja superada, não havendo óbice, na utilização do critério de metro quadrado da área a ser manutenida para aferição das propostas de preços.

*54.Outro ponto parcialmente acatado pela CAIXA trata da **ilegalidade na atribuição de responsabilidade ao contratado por vistoria dos locais e instalações**. Quanto a este ponto, não se configura como dessarrazoado o item editalício. Com efeito, sua leitura permite inferir que o licitante deverá conhecer as peculiaridades dos prédios que serão objeto dos serviços de manutenção a serem executados, o que nos parece ser mesmo imprescindível ao próprio licitante para poder elaborar uma proposta de preços consistente. Ademais, a CAIXA reconhece que a vistoria não pode ser confundida com levantamento, de modo que fará incluir no edital anexos com a descrição do objeto da licitação, com a previsão das condições gerais das unidades envolvidas.*

55.Assim, consideramos que resta razão à CAIXA no tocante às duas questões supra, além de também entendermos que as alterações que se pretendem introduzir no edital deverão sanar os problemas alegados pela Representante. Portanto, no tocante a estes pontos entendemos como razoáveis os argumentos trazidos pela CAIXA, além de considerarmos que as alterações a serem introduzidas no edital deverão solucionar os problemas alegados pela Representante.

*56.Por fim, temos a questão da **ampliação do conceito legal de quadro permanente.** A Representante esposa tese de caráter restritivo, por entender que apenas trabalhadores com carteira*

assinada poderiam ser considerados como pertencentes ao quadro permanente, e que não poder-se-ia admitir como comprovante de vínculo contratos de prestação de serviços registrados no CREA. A CAIXA possui entendimento divergente. Embora não conste na resposta à oitiva deste Tribunal qualquer menção quanto a este ponto, localizamos em ata da reunião da Comissão de Licitação a justificativa que o entendimento da CAIXA "tem respaldo na doutrina sobre o assunto, que amplia a interpretação de vínculo trabalhista para participação em licitações públicas" (fl. 258).

57.Resta aqui questão de caráter controverso, sobre o qual nos permitimos pequena digressão, visto que a decisão a ser adotada por esta Corte poderá servir como jurisprudência em casos similares.

58.A síntese da lide está em definir o conceito de "quadro permanente", inserido no inciso I do §1º do art. 30 da Lei de Licitações, verbis:

capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de ***possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta****, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;(grifo nosso)*

59.A doutrina da qual a CAIXA se socorre consiste na interpretação de caráter ampliativo de Marçal Justen Filho sobre o conceito de "quadro permanente" em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª ed., pg. 327, cuja transcrição encontra-se às fls. 258. O consagrado administrativista admite que um prestador de se serviços sem vínculo empregatício preencheria o requisito legal de quadro permanente, embora reconheça que tem-se entendido que o conceito está relacionado aos casos de vínculo trabalhista ou societário, e que a práxis administrativa rejeita a hipótese por ele defendida.

60.A busca por decisões deste Tribunal em casos similares nos revelou a Decisão 156/2002 – Plenário, originada no TC 015.669/2001-1. Tratou-se, na ocasião, de representação formulada por licitante, em que o questionamento era justamente o inverso do ora analisado: o licitante entendia que o edital de licitação estava equivocado ao restringir a comprovação da existência de quadro permanente a funcionários com vínculo empregatício, e que deveria ser permitida a possibilidade de comprovação mediante contratos de prestação de serviços. O pleito foi rejeitado por este Tribunal. Abaixo transcrevemos parte do Relatório que acompanhou o Voto de lavra do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, que discutiu a matéria:

21. O questionamento da representante refere-se à possibilidade da comprovação acima por meio de "contrato permanente de prestação de serviços, contratos estes registrados no CREA em data anterior à concorrência." Acrescenta ainda que " os prestadores de serviços que constituem o quadro permanente de uma empresa não são, necessariamente, empregados, podendo pertencer de numerosas maneiras como sócios, diretores, profissionais autônomos, etc." .

22. Relata também que a interpretação de que "o profissional só pode ser empregado restringe o universo dos participantes", causando desvantagens para a Administração. Por fim, cita os arts. 4º e 5º da Lei de Introdução ao Código Civil e inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal para sustentar seu posicionamento.

24. Entendemos que não devem prosperar os argumentos levantados pela empresa, pois a previsão legal é clara quanto à necessidade do responsável técnico compor o quadro permanente da licitante. Ressaltamos que essa exigência não constava do Decreto nº 2300/86, sendo inovada na legislação em vigor.

25. Na mesma corrente foi o parecer da 5ª SECEX, ratificado no Relatório do Ministro Relator referente à DC-0456-20/00 que entendeu, de acordo com inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8666/93, é obrigatória a comprovação de vínculo empregatício de profissionais de nível superior ou de outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentores de responsabilidade técnica, podendo os demais serem contratados quando da assinatura do contrato (art. 30, § 1º, § 6 e º 10, da Lei nº 8666/93).

26. Consoante esse posicionamento, citamos renomada doutrina de Carlos Pinto Coelho Motta, em Eficácia nas Licitações e Contratos, 7ª edição, pg. 187:

" A expressão quadro permanente significa, pois, a formalização de vínculo do Responsável Técnico com o licitante até a data da entrega da proposta. Essa exigência não encontrava apoio na vigência do Decreto nº 2300/86, mesmo porque o Decreto nº 86025/81 pedia apenas "relação da equipe técnica, como currículos profissionais".

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a relação jurídica mantida com administradores e autônomos não resulta de contrato de trabalho, ou seja, ajuste firmado à luz da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), conforme RE 173.429, DJ de 25/11/1994.(grifos nossos)

27. Também, não é outro o entendimento de Jessé Torres Pereira Júnior, em Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 1994, p.30, que, conforme discorremos, assim preleciona:

"Os parágrafos do art. 30 preocupam-se sobretudo com a prova da qualificação técnica nos casos de obras ou serviços.

Casos haverá em que a qualificação técnica emergirá suficientemente demonstrada pela só apresentação dos atestados referidos na cabeça do §1°, inexigível, por excessiva, a prova de capacitação definida no inciso I (v.g., para a contratação de empresa locadora de mão-de-obra em serviços tais como limpeza, manutenção, ascensoristas etc.).

O atestado de capacitação técnico-profissional cingir-se-á a certificar que o habilitante possui, em seu quadro permanente de pessoal (logo, descabe contratação em caráter eventual ou temporário), na data da licitação, que é a da entrega dos envelopes pelos licitantes (não valerá contratação *posterior), profissional de nível superior em cujo nome haja sido emitido atestado de responsabilidade técnica (necessariamente registrado no órgão de controle do exercício profissional) por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação; a semelhança não se estenderá a todos os pormenores da obra ou do serviço, mas, tão-só, às parcelas significativas para o objeto da licitação."*

61.Temos, portanto, que a interpretação dada pela CAIXA ao conceito de "quadro permanente" vai de encontro a entendimento anterior deste Tribunal. Entre um e outro entendimento, permitimo-nos discordar do ilustre administrativista do qual a CAIXA se socorreu para seguir o entendimento esposado nos autos do TC 015.669/2001-1, que levou este Tribunal a adotar a Decisão 156/2002 – Plenário.

62.Com efeito, a interpretação ampliativa defendida pela CAIXA poderia permitir a contratação eventual de profissionais em momento posterior à licitação, justamente o que é vedado pela Lei de Licitações, que procura assegurar a existência de profissional tecnicamente habilitado à execução do serviço, vinculado em caráter permanente ao licitante. O simples fato de um profissional ter prestado serviços a uma empresa não implica que ele voltará a fazê-lo novamente, o que não configura o vínculo permanente.

63.Entendemos, portanto, que a CAIXA deverá alterar o edital, excluindo a possibilidade de comprovação de vínculo permanente mediante contrato de prestação de serviço entre o licitante e terceiros, para efeito de capacitação técnico-profissional previsto no inciso I do §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93.

64.Ademais, em caráter acessório, deve-se ponderar que esta decisão, caso venha a ser adotada por este Tribunal, em nada prejudicará a celeridade dos procedimentos administrativos, vez que a CAIXA já admitiu a necessidade de realizar alterações no edital em tela.

Das impugnações julgadas improcedentes

65.Resta analisar os demais pontos em que a CAIXA não aceita os argumentos trazidos pela Representante, num total de cinco, das quatorze inicialmente alegadas. Vejamos.

*66.Com relação ao **parcelamento do objeto da concorrência**, não cabe razão à Representante em suas alegações. Com efeito, pelo argumento apresentado, a CAIXA deveria realizar dezenas de licitações, uma para a manutenção de cada prédio da empresa no Distrito Federal, o que, além de não permitir a economia de escala no certame, certamente levaria os valores da contratação para níveis que permitiriam a dispensa da licitação e o conseqüente fracionamento da despesa, o que é vedado pela legislação pertinente. Ademais, o critério utilizado pela CAIXA, de realizar a licitação em dois itens, um referente a edifícios administrativos e outro referente a agências e postos de atendimento, nos parece bastante razoável, em função das características similares dos dois tipos de edificações. Outrossim, a divisão dos itens conforme sua localização geográfica (como regiões administrativas, por exemplo) acarretaria, por um lado, a aglutinação de edificações com características diferentes em um mesmo item e, por outro, o desinteresse dos licitantes em prestar os serviços em localidades mais distantes e conseqüentes custos mais elevados para a CAIXA.*

*67.No que tange à **ilegalidade da distinção entre engenheiro eletricista e opções em áreas afins**, nos parece bastante claro que o próprio Conselho Federal de Arquitetura, Engenharia e Agronomia – CONFEA prevê competências próprias para o engenheiro eletricista na modalidade eletrônica, em sua Resolução 218/73, art. 9º (transcrição à fl. 258). Como está prevista no edital a realização de serviços*

relacionados naquele item da citada Resolução, a CAIXA não apenas pode prever a existência de profissional habilitado profissionalmente para a função, como também deve fazê-lo. Assim, a alegação da Representante neste ponto carece de fundamento.

68.Quanto à ***omissão do critério de reajustamento****, entendemos não proceder a alegação da Representante, por força do impedimento da existência de cláusula de indexação nos contratos de prestação de serviços, conforme o art. 1º da Resolução nº 10/96 do Conselho de Coordenação e Controle das Estatais. Resta evidente que o desequilíbrio econômico poderá ensejar futuramente a revisão ou repactuação contratual.*

69. No que se refere à ***ilegal duração do contrato****, consideramos que não há óbice em a CAIXA realizar contrato com duração de 24 meses, em vista da exceção ao comando do caput do art. 57 da Lei de Licitações nos casos de serviços a serem prestados de forma contínua. Da forma como consta do Edital a contratação poderá ter um prazo total de 48 meses, inferior ao máximo de 60 meses previstos em lei.*

70.Finalmente, com relação à ***insuficiente permissão de subcontratar****, carecem de fundamento as alegações da Representante, que alega não haver a previsão de subcontratação no edital. Percebe-se claramente pela leitura dos incisos III e IV da cláusula décima oitava na minuta contratual, que consiste no Anexo III ao edital em comento (fl. 234), a previsão de subcontratação parcial pela contratada. Ressalte-se que a CAIXA resguardou-se ao determinar que a subcontratação somente poderá ocorrer com sua anuência prévia e por escrito, e que a contratada não poderá transferir suas responsabilidades contratuais. Não vemos no caso afronta nem à legislação nem ao interesse público.*

V - CONCLUSÃO

71.Conforme se observou, as alegadas irregularidades no certame podem ser classificadas em duas vertentes principais: aquelas que não permitem a formulação de proposta consistente de preços pelos licitantes em função de lacunas e itens obscuros no edital e outras que tratam de questões de aspecto meramente formal.

72.Entendemos que a CAIXA atuou no sentido de solucionar os problemas principais na Concorrência, por provocação da própria Representante em pedido de impugnação julgado em 31/01/2006. Assim, consideramos que a publicação de novo edital com as alterações informadas terá o condão de sanar as irregularidades apontadas pela Representante.

73.Com relação aos demais problemas apontados pela Representante, entendemos caber razão à CAIXA em seu arrazoado, conforme análise constante deste relatório. Exceção se faz à interpretação da CAIXA do conceito de "quadro permanente", motivo pelo qual entendemos ser necessária a realização de determinação específica, conforme demonstrado na presente instrução.

74.Destarte, em face de todo o exposto, e considerando:

74.1. que a Comissão Permanente de Licitação/GILIC/BR da Caixa Econômica Federal, em reunião realizada em 31 de janeiro de 2006, acatou parcialmente pedido de impugnação apresentado pela empresa ENGEPROM Engenharia Ltda.;

74.2. que a mesma Comissão deliberou no sentido de alterar o edital, respectivos anexos e o projeto básico da Concorrência 052/2005 – CPL/GILIC/BR, de modo a sanear os itens impugnados;

74.3. que a interpretação dada pela CAIXA ao conceito de quadro permanente, constante do inciso I do §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, está em desacordo com o entendimento deste Tribunal;

74.4. que os demais itens apresentados pela Representante foram considerados improcedentes;

74.5 que a Concorrência em tela encontra-se suspensa cautelarmente desde 12/12/2005.

VI - PROPOSTA DE MÉRITO:

75.Submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da representação formulada pela empresa ENGEPROM Engenharia Ltda., por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII do Regimento Interno do TCU c/c o art. §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;

b) suspender a medida cautelar adotada em 12/12/2005;

c) autorizar a retomada da Concorrência nº 52/2005 – CPL/GILIC-BR após realizadas as alterações no edital informadas a este Tribunal;

d) determinar que, dentre as alterações a serem implementadas no edital, seja excluída a possibilidade de comprovação de vínculo permanente mediante contrato de prestação de serviço entre o

licitante e terceiros, para efeito de capacitação técnico-profissional previsto no inciso I do §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93;

e) comunicar à Caixa Econômica Federal e ao representante o inteiro teor da decisão a ser adotada por este Tribunal."

2. O Diretor da 3ª DT da 2ª Secex concorda no mérito com a proposta formulada pelo Analista, divergindo contudo em relação a dois pontos objeto da representação, apresentando o seguinte despacho, que é acolhido pelo Secretário da Unidade Técnica:

"Parcialmente de acordo com o encaminhamento proposto, porquanto duas das questões suscitadas no feito merecem, a nosso ver, considerações adicionais, a saber: i) ampliação do conceito legal de quadro permanente; e ii) omissão do critério de reajuste.

2. Na instrução sob análise, adota-se uma tese restritiva sobre o alcance do disposto no art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, que culminou com proposta de determinação à Caixa para que altere este ponto do edital, de modo a excluir a possibilidade de a comprovação de capacitação técnico-profissional se dar por meio de contrato de prestação de serviço, eis que não contemplada a hipótese na norma que se refere a "quadro permanente".

3. Aí reside nossa discordância, por entendermos que o comando legal, ao estabelecer a necessidade de qualificação técnica, nas vertentes operacional e profissional, o faz no sentido de garantir ao contratante uma adequada realização do contrato, e este deve ser o foco da exigência editalícia.

4.Assim, parece-nos exagerado restringir tal exigência à relação de emprego, eis que tal não o fez a lei objetivamente, ao não definir os contornos da expressão "quadro permanente", bem como os efeitos de tal medida pode ser prejudicial à isonomia da participação no certame e aos resultados de se alcançar a melhor proposta, ao limitar a concorrência.

5.Constatamos, ademais, que o julgado do Tribunal adotado como referência pelo analista instrutor apenas tangencia o tema, em discussão secundária, expresso no relatório técnico sem aprofundamento do debate na abordagem do Ministro-Relator, donde não poder ser considerado um precedente do Tribunal sobre a matéria.

6.Diferentemente, na linha que propugnamos, o tema foi objeto de acurado exame pelo Tribunal em recente julgado, Acórdão 2297/2005 – Plenário, Sessão de 13/12/2005, cujo voto do Ministro Benjamin Zymler melhor espelha o entendimento que almejamos deva prevalecer, pelo que permitimo-nos reproduzi-lo, no seu quase inteiro teor:

"(...)

4. Ao prestar seus esclarecimentos, a entidade representada teceu extensas considerações acerca da possibilidade de se exigir das empresas licitantes a demonstração de que possuem aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto do certame (capacitação técnica operacional), bem como de que detêm, em seu quadro permanente, profissionais aptos a executar serviço de características semelhantes àquele pretendido pela Administração (capacitação técnica profissional).

5. Em diversas assentadas, este Tribunal tem reconhecido como válida a exigência de comprovação de ambos os ângulos da capacitação técnica, que deverá abranger tanto o aspecto operacional como o profissional. Nesse sentido, vale destacar as Decisões nº 395/95-Plenário, 432/96-Plenário, 217/97-Plenário e 285/00-Plenário, bem como o Acórdão nº 32/2003-1ª Câmara.

6. Contudo, a questão que ora se põe não se encontra adstrita a esse ponto. O que se discute no presente feito, e o que originou a representação sob exame, é a exigência feita pelo Banco do Brasil de que as licitantes possuam engenheiro em seu quadro permanente mediante registro na Carteira de Trabalho, no Livro de Registro de Funcionários ou, ainda, no Contrato Social, no caso de sócio da Empresa.

7. Conforme ressaltei na oportunidade em que apreciei a medida cautelar, a Lei nº 8.666/93 disciplinou de modo minucioso a matéria referente à qualificação técnica e uma das características mais marcantes dessa norma foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Com isso, buscou-se evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica se tornassem instrumento de restrição indevida à liberdade de participação em procedimentos licitatórios.

8. O artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, utiliza a expressão "qualificação técnico-profissional" para indicar a existência, nos quadros permanentes de uma empresa, de profissionais em

cujo acervo técnico conste a responsabilidade pela execução de obras ou serviços similares àqueles aspirados pelo órgão ou entidade da Administração.

9. Todavia, há que se atentar para o fato de que a Lei nº 8.666/93 não define o que seja "quadro permanente". Assim, essa expressão poderia ser compreendida como o conjunto de pessoas ligadas à empresa de modo permanente, sem natureza eventual, por meio de vínculos de natureza trabalhista e/ou societária. Esse conceito, entretanto, reclama certa ampliação nas hipóteses em que a autonomia no exercício da profissão descaracteriza o vínculo empregatício sem afastar a qualificação do sujeito como integrante do quadro permanente, como é o caso dos profissionais da área de engenharia.

10. A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato. Em outros termos, o sujeito não integrará o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto do licitado.

11. A regra contida no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não pode ser tomada em caráter absoluto, devendo-se sopesá-la diante dos objetivos que se busca alcançar com a realização das licitações, quais sejam, a garantia de observância ao princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

12. Assim, se o profissional assume os deveres de desempenhar suas atividades de modo a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, o correto é entender que os requisitos de qualificação profissional foram atendidos. Não se pode conceber que as empresas licitantes sejam obrigadas a manter profissionais de alta qualificação, sob vínculo empregatício, apenas para participar da licitação, pois a interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configuraria como uma modalidade de distorção.

13. Atender, no caso em tela, à letra fria desse dispositivo, sem considerar os objetivos da Administração e os limites de exigência de qualificação técnica, suficientes para a garantia do cumprimento das obrigações, seria desbordar para o formalismo que se basta em si mesmo, sem ter em vista qualquer outro objetivo consentâneo com o interesse público.

14. As exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão-somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

15. Nesse sentido, entendo que seria suficiente, segundo alega a representante, a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

16. Esse posicionamento encontra guarida no entendimento segundo o qual a Constituição Federal somente autoriza exigências que configurem um mínimo de segurança. Portanto, não há de se admitir exigências que vão além disso com base no argumento de que a segurança da Administração restaria ampliada, na medida em que o máximo de segurança corresponderia, inequivocamente, ao máximo da restrição. E essa não é a solução proclamada pela Carta Magna.

17. Desse modo, os fatos noticiados pela representante refletem, ao meu ver, a prática de ato contrário aos princípios norteadores e ao caráter competitivo dos procedimentos licitatórios".

7.Como confirma o Acórdão que lhe foi conseqüente:

" (...)

9.2. fixar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno do TCU, o prazo de 15 (quinze) dias para que a Gerência Regional de Logística do Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, adote as providências necessárias à anulação do processo licitatório relativo à Tomada de Preços nº 2005/1909/1149-SL;

9.3. determinar à Gerência Regional de Logística do Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, que:

9.3.1. observe, no momento da abertura de novo procedimento licitatório, os dispositivos da Lei nº 8.666/1993 relativos aos princípios norteadores e ao caráter competitivo dos procedimentos licitatórios,

de modo a se evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica se tornem instrumento de restrição indevida à liberdade de participação de possíveis interessados;".

8.Ante tal linha de raciocínio, inaceitável a determinação alvitrada na instrução precedente sobre a matéria.

*****

9.Em relação ao segundo ponto a comentar, omissão quanto ao critério de reajustamento, não temos propriamente uma dissensão em relação à abordagem da instrução, com a qual afinal concordamos, ao concluir que o "desequilíbrio econômico poderá ensejar futuramente a revisão ou repactuação contratual".

10.Ocorre que discordamos da utilização do critério utilizado pela Caixa, "preços de mercado e qualidade", a teor da Resolução nº 10/1996, da Coordenação e Controle das Empresas Estatais, como balizadores da alteração dos preços, por entendermos esta norma extrapolando o comando contido no art. 40, XI, da Lei nº 8.666/93, que expressamente estabelece como critérios de reajuste: "a variação efetiva do custo de produção" e "admitida a adoção de índices específicos ou setoriais".

11. Não tem sido diferente a compreensão do Tribunal sobre a matéria, que por meio da Decisão nº 235/2002-TCU-Plenário, assim deliberou:

"8.2 - determinar ao Banco do Brasil S.A. que:

8.2.1 - os reajustes de preços nos contratos de transporte de valores que vierem a ser celebrados sejam efetuados com base na efetiva variação de custos na execução desses contratos, mediante comprovação do contratado, admitindo-se a adoção de índice setorial de reajuste, consoante prescreve o art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94;".

12.A reforçar a tese albergada, o Acórdão nº 34/2004-TCU-Plenário, prolatado em sede de Pedido de Reexame que insurgia-se contra o item 8.2.1 da Decisão supra-referida, manteve os exatos termos da deliberação.

13.Assim, entendemos deva, no caso, expedir-se determinação específica à Caixa Econômica Federal para que o Edital relativo à Concorrência nº 52/2005 – CPL/GILIC-BR seja alterado para fazer cumprir o dispositivo legal de regência da matéria, art. 40, XI, da Lei nº 8.666/93, bem como determinação geral, similar àquela endereçada ao Banco do Brasil no bojo da mencionada Decisão nº 235/2002-Plenário, para orientar ações subsequentes:

8.2.1 - os reajustes de preços nos contratos que vierem a ser celebrados sejam efetuados com base na efetiva variação de custos na execução desses contratos, mediante comprovação do contratado, admitindo-se a adoção de índice setorial de reajuste, consoante prescreve o art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94;".

14.Em reforço à tese, reproduzimos parte do voto que fundamentou a Decisão nº 235/2002-Plenário:

4. No caso concreto, portanto, dever-se-ia falar em reajuste, onde não se opera a modificação do contrato celebrado. Segundo Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8º Edição, Ed. Dialética, São Paulo, 2000, pgs. 407 e 408):

'O reajustamento de preços (...) consiste na previsão antecipada da ocorrência da inflação e na adoção de uma solução para neutralizar seus efeitos. É a determinação de que os preços ofertados pelos interessados serão reajustados de modo automático, independentemente inclusive de pleito do interessado'.

5. Anoto, ainda, que previsão de cláusula que imponha reajuste dos valores pagos à contratada pressupõe a existência de contrato com mais de doze meses de duração, conforme estipulam os artigos 11 e 12 da Lei nº 8.880/94. Tendo em vista que a duração do contrato sobre exame extrapola doze meses, não haveria impedimento de que fosse estabelecido reajustamento dos preços a serem pagos às empresas contratadas.

6. Considero, entretanto, que devem ser observados os ditames estabelecidos no inciso XI do art. 40 da Lei nº 8.666/93. Segundo esse dispositivo legal, o Edital deverá indicar ?critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ...?.

7. Em síntese, o reajuste dos preços a serem pagos às empresas contratadas não pode ser resultado de 'repactuação', nem podem ter como 'parâmetros básicos a qualidade e os preços vigentes no mercado...'. A despeito disso, entendo que tal ocorrência não implica reconhecimento de vício que conduziria a nulidade procedimento licitatório, visto que não contribuiu para a restrição do caráter

competitivo da licitação, nem violou o princípio da isonomia, especialmente porque se impunha indistintamente a todos os licitantes e não impediu o acesso de licitantes ao certame.

8. Impõe-se, contudo, seja expedida determinação ao Banco do Brasil, a fim de que, nas futuras licitações, adote providências no sentido de evitar a inserção de cláusulas, nos respectivos contratos, que estipulem reajuste de preços em desacordo com o que prescreve o inciso XI do art. 40 da Lei nº 8.666/93'.

***

14.Ante o exposto, oferecemos proposta de encaminhamento alternativa àquela contida na instrução precedente, à fl. 273:

14.1 conhecer da representação formulada pela empresa ENGEPROM Engenharia Ltda., por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII do Regimento Interno do TCU c/c o art. §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;

14.2 suspender a medida cautelar adotada em 12/12/2005, autorizando a retomada da Concorrência nº 52/2005 – CPL/GILIC-BR após realizadas as alterações no edital informadas a este Tribunal, bem como a ora determinada por esta Corte;

14.3 determinar à Caixa Econômica Federal que os reajustes de preços nos contratos que vierem a ser celebrados sejam efetuados com base na efetiva variação de custos na execução desses contratos, mediante comprovação do contratado, admitindo-se a adoção de índice setorial de reajuste, consoante prescreve o art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94, devendo tal providência ser adotada já em relação à Concorrência nº 52/2005 – CPL/GILIC-BR;

14.4 comunicar à Caixa Econômica Federal e ao representante o inteiro teor da decisão adotada pelo Tribunal;

14.5 arquivar o presente processo."

É o relatório.

VOTO

Registro preliminarmente que a presente representação há de ser conhecida vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113 da Lei nº 8.666/92 e no art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU.

2. A representação formulada pela Engeprom Engenharia Ltda. versa sobre possíveis irregularidades constantes do Edital da Concorrência nº 52/2005-CPL/GILIC-BR, destinada à contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações e equipamentos elétricos, cabeamento estruturado, sistema hidrossanitário, sistema de combate a incêndio e execução de obras de pequeno porte em unidades da CAIXA situadas no Distrito Federal e entorno.

3. A representante denuncia a ocorrência das seguintes irregularidades, entre outras: divisão da licitação em apenas dois itens, não obstante os serviços serem prestados em diversos prédios da CAIXA; não definição dos serviços a serem executados, tanto em termos de especificação como em termos de quantidade de intervenções, inviabilizando a formulação de propostas consistentes; não-definição dos equipamentos que seriam objeto da manutenção, exigindo que os licitantes vistoriassem 84 prédios e inventariassem os equipamentos; não-estabelecimento de um adequado orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; utilização de critério inadequado para avaliação das propostas (preço/m²), em relação aos serviços a serem executados; não definição dos critérios de reajuste contratual.

4. Após análise preliminar da Unidade Técnica e entendendo presentes o *fumus boni iuris e o periculum in mora*, concedi, conforme despacho de 09/12/2005, medida cautelar, determinando à CAIXA que se abstivesse de dar continuidade aos procedimentos relativos à Concorrência nº 52/2005 até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito das questões levantadas na representação. Referida medida foi referendada pelo Plenário na Sessão Extraordinária de 13/12/2005.

5. Presentes os esclarecimentos apresentados pela CAIXA, em atendimento à oitiva determinada por este Relator, o ACE responsável pela instrução dos autos promoveu o devido exame, consignando que a CAIXA acolheu as seguintes impugnações formuladas pela Engeprom, no âmbito da empresa e nesta Corte: irregularidades na descrição do objeto da licitação; omissões no edital, impossibilitando a apresentação de proposta concreta; omissão do orçamento dos serviços; irregularidades na enumeração das parcelas de maior relevância; contratação sem licitação; dessarrazoado critério de aplicação de multa. Destaca que a CAIXA acolheu parcialmente as impugnações relativas aos seguintes itens: indefinição do regime de execução; ilegalidade na atribuição de responsabilidade ao contratado por vistoria dos locais e

instalações e ampliação do conceito legal de quadro permanente. Assinala ainda que a CAIXA julgou improcedentes as seguintes impugnações: parcelamento do objeto da concorrência, ilegalidade da distinção entre engenheiro eletricista e opção em áreas afins, omissão do critério de reajustamento, ilegal duração do contrato e insuficiência da permissão para subcontratar.

6. O ACE conclui que a CAIXA atuou no sentido de solucionar os problemas principais na Concorrência por provocação da Representante, em pedido de impugnação julgado em 31/01/2006, pelo que considera que a publicação de novo edital com as alterações informadas sanará as irregularidades apontadas pela licitante. No que se refere aos demais problemas assinalados pela Representante, o ACE entende caber razão à CAIXA, com exceção da interpretação da Empresa quanto ao conceito de "quadro permanente", razão pela qual entende necessária a expedição de determinação a respeito da matéria.

7. Como se vê do relatório precedente, as divergências existentes na análise do ACE e dos dirigentes da Unidade Técnica referem-se tão-somente ao encaminhamento de duas questões constantes da representação, quais sejam "ampliação do conceito legal de quadro permanente" e "omissão no contrato do critério de reajuste", tratadas nos arts. 30, § 1º, I, e 40, XI, da Lei nº 8.666/93.

8. Com relação ao primeiro ponto, assiste razão aos dirigentes da 2ª Secex, vez que este Relator ao apreciar o TC-015.669/2001-1, mencionado na instrução do ACE, não examinou essa matéria, fazendo constar do relatório as considerações esposadas pela Unidade Técnica. Da mesma forma, assiste razão aos dirigentes quando defendem que exigir que a empresa contratada detenha em seu quadro permanente profissionais aptos a executar o objeto a ser contratado, no momento da entrega dos envelopes, pode restringir ou comprometer o caráter competitivo da licitação, infringindo assim o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, o qual prevê que a licitação "*destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessolidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, de probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos*."

9. Além das considerações expendidas no voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler e destacadas no despacho do diretor, com as quais concordo, cabe registrar, por oportuno, os comentários de Marçal Justen Filho, In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, editora Dialética, págs. 332/333, sobre o conceito de "quadros permanentes", constante do art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93:

" A Lei exigiu que o profissional integre os 'quadros permanentes', expressão que não foi objeto de definição. Deve reputar-se que o quadro permanente de uma empresa consiste no conjunto de pessoas vinculadas a ela com cunho de permanência, sem natureza eventual ou precária. Tem-se entendido que isso se passa nos casos de vínculos trabalhista ou societário. O profissional que é empregado de uma empresa faz parte de seu quadro permanente. O mesmo se põe relativamente aos sócios. Um prestador de serviços, sem vínculo empregatício, preencheria os requisitos legais? Na praxe da atividade administrativa, tem-se rejeitado a hipótese, mas parece que o tema comporta maior aprofundamento. Suponha-se um arquiteto de enorme renome e grande reputação, que se dispõe a prestar seus serviços de consultoria a uma empresa de engenharia. Tendo assumido deveres de desempenhar suas atividades de molde a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, seria correto entender que os requisitos de qualificação técnica profissional foram atendidos? Responde-se de modo positivo. A autonomia no exercício da profissão descaracteriza o vínculo empregatício mas não afasta a qualificação do sujeito como integrante do quadro permanente. O sujeito não compõe o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente, durante a execução do objeto licitado.

Não é possível, enfim, transformar a exigência de qualificação técnica profissional em uma oportunidade para garantir 'emprego' para certos profissionais. Não se pode conceber que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais apenas para participar da licitação. A interpretação ampliativa e rigorosa da exigência do vínculo trabalhista se configura como uma modalidade de distorção: o fundamental, para a Administração Pública, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato. É inútil, para ela, que os licitantes mantenham profissionais de alta qualificação empregados apenas para participar da licitação. É suficiente, então, a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

Aliás, essa é a interpretação que se extrai do próprio art. 30, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devem reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pelo licitante. Como justificar entendimento diverso a propósito dos profissionais de maior experiência? Não se afigura existente alguma resposta satisfatória para tal indagação.”

10. Vale assinalar que o fato de um profissional, na data da entrega dos envelopes, pertencer ao quadro permanente da empresa licitante não assegura que esse profissional estará na empresa durante a execução da obra ou do serviço a ser contratado, vez que poderá ocorrer o seu desligamento após esse momento.

11. Com vistas a solucionar a questão, foi incluído, pela Lei nº 8.883/94, o § 10 no art. 30 da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

“§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.”

12. O Prof. Marçal Justen Filho, na obra acima citada, pág. 334, ao analisar o problema da alteração do quadro de pessoal, assim se manifesta:

“A Lei nº 8.883 introduziu o § 10 para o art. 30, solucionando problema que poderia resultar complexo. As exigências acerca de qualificação técnica profissional se reportavam ao momento previsto para entrega das propostas. Ora, não havia solução expressa para a hipótese de o profissional, cujo currículo conduziu à habilitação do licitante, ter sido desligado de seus quadros de pessoal. O § 10 determina a possibilidade (e o dever, aliás) de substituição dos profissionais indicados para fins de habilitação. A aprovação da substituição por parte da Administração não possui cunho discricionário, tal como se passa com a própria habilitação. Não se pode invocar o cunho personalíssimo do contrato administrativo para negar a possibilidade de substituição de um profissional por outro, se a qualificação do substituto for, no mínimo, equivalente à do substituído.”

13. Assim, conclui-se que, o que a lei determina é que na data da entrega dos envelopes e durante a execução da obra ou do serviço licitado a contratada conte com profissional qualificado, vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, ou que tenha vínculo trabalhista ou societário com a empresa.

14. No que se refere à omissão quanto ao critério de reajustamento, manifesto-me de acordo com o entendimento esposado pelo Diretor Técnico da 2ª Secex, tendo em vista que o art. 40, XI, da Lei nº 8.666/93 estabelece como critério de reajuste a variação efetiva do custo de produção, admitindo-se a adoção de índices específicos ou setoriais. Dessa forma, deverá ser expedida determinação à CAIXA nos termos sugeridos pelo titular.

15. Considerando que CAIXA já concordou em alterar grande parte dos itens impugnados pela Representante constantes do Edital da Concorrência 052/2005, e levando em conta ainda a alteração que será determinada por esta Corte, acolho a proposta formulada pela Unidade Técnica no sentido de suspender a medida cautelar concedida em 09/12/2005, autorizando a retomada da referida concorrência, após efetivadas as correções pertinentes no edital, que deverá ser divulgado pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, conforme previsto no art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

16. Assim, manifesto-me, no mérito, de acordo com o entendimento uniforme da Unidade Técnica, no sentido de considerar a representação parcialmente procedente, vez que restaram confirmadas várias ocorrências objeto da denúncia da representante.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 361/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-020.948/2005-1 - c/ 01 volume

2. Grupo I – Classe VII – Representação
3. Interessada: Engeprom Engenharia Ltda.
4. Entidade: Caixa Econômica Federal – CAIXA
4.1. Vinculação: Ministério da Fazenda
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 2ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pela empresa Engeprom Engenharia Ltda., nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre possíveis irregularidades verificadas no Edital da Concorrência nº 52/2005, lançado pela Caixa Econômica Federal, objetivando a contratação da prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações e equipamentos elétricos, cabeamento estruturado, sistema hidrossanitário, sistema de combate a incêndio e execução de obras de pequeno porte em unidades da CAIXA situadas no Distrito Federal e entorno.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da representação formulada pela empresa Engeprom Engenharia Ltda., por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII do Regimento Interno do TCU c/c o art. §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;
9.2. suspender a medida cautelar adotada em 09/12/2005, autorizando a retomada da Concorrência nº 52/2005 – CPL/GILIC-BR após realizadas as alterações no edital informadas a este Tribunal, bem como a ora determinada por esta Corte;
9.3. determinar à Caixa Econômica Federal que os reajustes de preços nos contratos que vierem a ser celebrados sejam efetuados com base na efetiva variação de custos na execução desses contratos, mediante comprovação do contratado, admitindo-se a adoção de índice setorial de reajuste, consoante prescreve o art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94, devendo tal providência ser adotada já em relação à Concorrência nº 52/2005 – CPL/GILIC-BR;
9.4. comunicar à Caixa Econômica Federal e à representante o inteiro teor da decisão adotada pelo Tribunal;
9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0361-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator) e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII - PLENÁRIO
-TC: 010.504/2004-3
-Natureza: Representação.
-Entidades: Prefeituras municipais de Elísio Medrado/BA, Pindobaçu/BA, Novo Triunfo/BA e Jussara/BA.

-Interessada: Construtora Celi Ltda., CNPJ nº 13.031.257/0001-52.

-**Sumário:** Representação. Possíveis irregularidades cometidas por prefeituras localizadas em municípios da Bahia. Matéria associada a processos licitatórios. Solicitação de informações mediante a realização de diligências. Identidade verificada entre os certames. Interrupção das licitações. Incerteza quanto à origem dos recursos, se da União ou dos respectivos municípios. Conhecimento da Representação. Procedência, em parte. Determinações. Ciência da deliberação.

RELATÓRIO

Em exame Representação constituída a partir de documentos encaminhados a este Tribunal pela Construtora Celi Ltda., noticiando possíveis irregularidades em licitações junto às prefeituras dos municípios de Pindobaçu/BA, Elísio Medrado/BA, Jussara/BA e Novo Triunfo/BA, todas na modalidade de concorrência.

2. A partir de despacho exarado por este Relator, a aludida documentação foi encaminhada a Secex/BA para a realização dos procedimentos necessários à verificação dos fatos denunciados, tendo sido determinada a realização de diligências junto às referidas prefeituras, com vistas à solicitação de informações relativas à efetiva realização das licitações e origem dos recursos, ficando autorizada sua remessa ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, caso as licitações não tivessem sido efetivamente canceladas e não se tratasse de verbas federais.

3. Ao examinar o feito, verificou a instrução de f. 19/20 que o objeto das licitações, no geral, seria a realização de obras de infra-estrutura urbana e rural, contenção de encostas, sistema de abastecimento de água e esgoto, construção e ampliação de unidades de saúde, construção de casas populares e de unidades sanitárias domiciliares, nos respectivos municípios.

4. Após a realização das diligências junto às respectivas administrações municipais e a conseqüente juntada de documentos aos autos, a Secex/BA empreendeu novo exame da matéria, resultando na instrução de f. 265/6, da qual aproprio o excerto a seguir reproduzido, **in litteris:**

"4. Em resposta, o Sr. Prefeito de Novo Triunfo/BA informou que a Concorrência Pública com abertura prevista para 01/08/03 foi suspensa por tempo indeterminado, como publicado no Diário Oficial dos Municípios de 22/07/03, e que não chegou a ser aberta (fls. 28/29). Não esclareceu qual a origem dos recursos.

5. Por sua vez, o Prefeito de Pindobaçu/BA encaminhou a documentação de fls. 39/53, constituída do Decreto Municipal nº 88ª, de 15/08/2003, que anulou o edital da Concorrência Pública nº 01/03, ante a não obediência aos arts. 38, ***caput****, 40, § 2º, inciso III, e 50, todos da Lei nº 8.666/93, bem como do Parecer Jurídico e do correspondente Edital, não informando, igualmente, a origem dos recursos.*

6. Já o Prefeito de Elísio Medrado/BA informou que os recursos que custeariam as obras relativas à Concorrência Pública nº 01/2003 (vencida pela empresa Auxiliar Empreendimentos Ltda., conforme fls. 104/105) seriam liberados pelo Governo Federal, o que não ocorreu, restando o respectivo contrato inexecutado, não havendo documentos de despesas. Anexou cópia da documentação relativa ao referido processo licitatório (fls. 54/262).

7. Quando à Prefeitura de Jussara/BA, não foi encaminhada nenhuma documentação em resposta ao Ofício nº 1561/03 (fls. 21), reiterado pelos Ofícios nºs 189/2004 (fls. 31) e 531/04 (fls. 263), não obstante os Avisos de Recebimento tenham retornado com a assinatura do mesmo funcionário, como se observa às fls. 27, 37 e 264, este último datado de 05/04/04.

8. Analisando os elementos juntados, não temos dúvida de que as licitações relativas às Prefeituras de Novo Triunfo/BA e Pindobaçu/BA não se realizaram, embora não tenha sido comprovada por esta última a publicação do cancelamento, observando-se ainda que não foram esclarecidas as origens dos recursos.

9. Quando à Prefeitura de Elísio Medrado/BA, apesar da afirmação de que o contrato não foi executado, o processo licitatório foi realizado procedendo assim a irregularidade apontada pela Construtora Celi Ltda. De que não logrou êxito em obter cópia do edital da Correspondência Pública nº 01/2003.

10. Assim, ante o exposto, submeto a presente documentação à consideração superior, propondo:

- seja a mesma conhecida como Representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do RI/TCU, e, no mérito, seja considerada parcialmente procedente;

- seja determinada às Prefeituras Municipais de Pindobaçu/BA, Elísio Medrado/BA e Jussara/BA a divulgação, por meio de publicação em Diário Oficial, do cancelamento/suspensão de procedimentos licitatórios, em consonância com a Lei nº 8.666/93;

- seja arquivado o presente feito".

De seu turno, o titular da unidade técnica, ao ressaltar que o prefeito municipal de Jussara/BA deixou de encaminhar a este Tribunal as informações requeridas mediante diligência, entende que fica o referido administrador sujeito à aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/92, razão pela qual formula proposta de encaminhamento nesse sentido, sugerindo, igualmente, que o Tribunal conheça dos presentes elementos como Representação.

É o Relatório.

VOTO

Os documentos que ensejaram a autuação deste processo enquadram-se na hipótese prevista no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, uma vez presentes os requisitos de legitimidade e de admissibilidade pertinentes, podendo ser conhecidos como Representação, nos termos do artigo 113, parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/93.

2. Referidos elementos, encaminhados pela Construtora Celi Ltda., dizem respeito a possíveis irregularidades atinentes a licitações realizadas por prefeituras municipais localizadas no Estado da Bahia.

3. Requeridas as informações por intermédio de diligências determinadas por este Relator, (f. 21/4), foram carreados aos autos os documentos de f. 25/262, apurando a Secex/BA que as licitações não chegaram a acontecer, conforme explicitado às f. 265/6, não ficando esclarecida a origem dos respectivos recursos financeiros que seriam utilizados (se federais ou não), à exceção da prefeitura municipal de Elísio Medrado/BA.

4. Por intermédio da proposta conclusiva de f. 266, a Assessora Phaedra Câmara da Motta sugere seja a Representação conhecida, devendo ser feita determinação às prefeituras ali indicadas, enquanto o titular da unidade técnica propõe a aplicação de multa ao chefe do executivo municipal de Jussara/BA, uma vez que deixou de encaminhar ao Tribunal as informações relacionadas ao processo licitatório de que deu noticia a peça vestibular.

5. Pedindo escusas ao ilustre Secretário da Secex/BA, permito-me divergir da proposta de aplicação de multa ao gestor municipal de Jussara/BA, ante a ausência, nas circunstâncias, de elementos de convicção que justificasse a adoção de tal proceder.

6. Tendo em vista que no caso das demais prefeituras os processos licitatórios foram interrompidos, e, dada a uniformidade verificada entre eles, (objeto, nº do processo, etc.), é de se inferir que igual tratamento recebeu também a licitação em comento, qual seja, o processo não teria sido concluído.

7. Ademais, assim como não ficou esclarecida a origem dos recursos, no caso da prefeitura municipal de Novo Triunfo/BA e de Pindobaçu/BA, igual ausência de informação permanece em relação à prefeitura de Jussara/BA.

8. Impede ressaltar que a imposição de sanção pecuniária, na circunstância configurada nos autos, constitui prerrogativa desta Corte de Contas, uma vez que estabelece o artigo 58 da Lei 8.443/92 que o Tribunal "poderá" adotar referido procedimento.

9. Em que pese a validade do procedimento atinente à realização da diligência (Regimento Interno/TCU, artigo 179, inciso II), observa-se que os expedientes não foram recebidos pelo próprio prefeito, e sim por funcionário.

Assim sendo, e considerando que as informações carreadas aos autos comprovam que os respectivos processos licitatórios não tiveram seqüência, acolho a sugestão propugnada pela assessoria da Secex/BA e voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2006.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 363/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-010.504/2004-3
2. Grupo: II – Classe: VII – Assunto: Representação.
3. Interessada: Construtora Celi Ltda., CNPJ nº 13.031.257/0001-52.
4. Entidades: Prefeituras municipais de Elísio Medrado/BA, Pindobaçu/BA, Novo Triunfo/BA e Jussara/BA.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex-BA.
8. Advogado constituído nos autos: não consta.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação resultante de documentos encaminhados a este Tribunal pela Construtora Celi Ltda., comunicando prováveis irregularidades em processos licitatórios junto às prefeituras dos municípios de Pindobaçu/BA, Elísio Medrado/BA, Jussara/BA e Novo Triunnfo/BA, todas na modalidade de Concorrência.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fulcro no artigo 113, parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/93, conhecer dos elementos como Representação, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 213 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
9.2. determinar às prefeituras municipais de Elísio Medrado/BA, Pindobaçu/BA e Jussara/BA a divulgação, mediante a publicação por intermédio da imprensa oficial, do cancelamento (ou suspensão) dos processos licitatórios objeto das respectivas concorrências públicas nº 01/2003, à vista do que dispõe a Lei nº 8.666/93;
9.3. dar conhecimento à Construtora Celi Ltda. e às prefeituras municipais indicadas no item 4 acima do inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0363-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-009.156/2002-9 (c/ 25 volumes)

Natureza: Representação.
Entidade: Fundação Nacional do Índio – Funai/Administração Regional Executiva de Goiânia.

Interessada: Procuradoria da República do Estado de Goiás.

SUMÁRIO: Representação oferecida pela Procuradoria da República no Estado de Goiás acerca de possíveis desvios de recursos públicos na Administração Executiva Regional da Fundação Nacional do Índio em Goiânia/GO. Irregularidades envolvendo suprimento de fundos, dentre as quais se destacam: comprovação irregular mediante fraude e adulteração de documentos para sonegar imposto de renda. Valores de pequena monta. Audiência dos responsáveis. Razões de justificativa não elidem as falhas. Conhecimento. Procedência. Determinação. Multa a um dos responsáveis arrolados nos autos.

RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pela Procuradoria da República no Estado de Goiás versando acerca de possíveis desvios de recursos públicos na Administração Executiva Regional da Fundação Nacional do Índio em Goiânia/GO.

2. Em instrução exordial elaborada por Analista da 3ª Secex (fls. 207/212, vol. 1), concluiu-se pela existência das seguintes ocorrências:

– execução de serviços agrícolas na reserva indígena de Karajás em Aruanã/GO;

– falta de comprovação de gastos com o Suprimento de Fundos n. 126/SFC99 no montante de R$ 177,50, de um total de R$ 2.850,00;

– ausência de comprovação da viabilidade e da própria execução de projeto de plantio na reserva de Karajás;

– dúvida quanto à efetiva execução de obras civis na casa-sede do Posto Indígena de Aruanã/GO;

– diversas falhas e irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria Especial n. 03/AUD/99 da Fundação Nacional do Índio – Funai.

3. Assim, no intuito de sanear os autos, foi encaminhada diligência à Administração Regional da Funai em Goiânia (fl. 218, vol. 1), da qual resultou nova diligência ao órgão (fls. 2512/2526, vol. 12) e proposta de audiência dos Srs. Emi de Paula e Sousa, Berenice Vieira Rodrigues, Audrey Cássia Ferreira de Albuquerque, Osni Ribeiro de Souza, Jersilene Damasceno da Sousa Dornelas, Genauro de Souza Terêncio, Thomaz Volney de Almeida, Wellington Garcia Bueno e Nelcimone Aparecida Gonçalves Camargo.

4. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e a resposta à diligência encaminhada à Funai foram examinadas pela Unidade Técnica nos seguintes termos (fls. 3659/3673):

“RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE OSNI RIBEIRO DE SOUZA

Audiência:

a) comprovação irregular dos Suprimentos de Fundos ns. 060/SCF/99 e 081/SCF/99, relativos à construção de um muro no Posto Indígena – PIN de Aruanã;

b) comprovação irregular dos Suprimentos de Fundos ns. 107/SCF/98, 084/SCF/99 e 126/99, relativos ao avivamento dos limites da reserva Karajá em Aruanã e da colheita e plantio de 10.000 cocos babaçu (serviço parcialmente concluído);

c) comprovação irregular do Suprimento de Fundos n. 081/SCF/99, relativo à execução de obras de ampliação do PIN Aruanã.

5. O responsável foi notificado pelo Ofício n. 1049/2003/3ª Secex, fl. 2538, v12, e o ciente colhido em 19.9.2003, fl. 2544, v12. As razões de justificativa foram apresentadas em 28.10.2003, fls. 3431-3439, v16, sendo, portanto, intempestivas.

6. Suas razões de justificativa iniciam-se por considerações acerca da parcialidade da comissão processante responsável pelo Processo Administrativo Disciplinar n. 2078/2000. Entretanto, não sendo tais considerações relevantes para a apreciação de eventual dano ao Erário, deixa-se de sintetizar os argumentos relacionados.

7. No tocante à letra ‘a’ da audiência, o responsável esclarece, com relação ao SF [Suprimento de Fundo] n. 060/SFC/99, ter empregado o valor de R$ 3.000,00 com despesas com mão-de-obra na construção de um muro em volta da sede do PIN que, medido à época, apontava a extensão de 204m. Alega que, sob as condições contratadas a José Alves Filho, vulgo BOBA, R$ 15,00 por metro linear, a obra teria custado R$ 3.060,00, havendo, portanto, crédito em favor do empreiteiro.

8. No que tange ao SF n. 081/SCF/99, argúi que os R$ 3.000,00 concedidos em 7.7.1999 foram utilizados no pagamento de serviços de terceiros, pessoas físicas, na obra de acabamento do muro e ampliação da casa sede do Posto Indígena de Aruanã. Argumenta que a obra de ampliação da casa-sede foi contratada ao BOBA ao preço de R$ 1.700,00 e que teria suscitado grave controvérsia, tendo em vista que Zeilto Santos, sucessor de Osni, teria sido o real suprido desse montante. Destaca, todavia, que o suprimento que confere a Zeilto Santos o prefalado valor de R$ 1.700,00 ocorreu em 13.9.99 e destinava-se à construção de um barracão na sede do PIN, portanto posterior ao que lhe foi concedido.

9. O responsável assevera que os dois suprimentos, 060 e 081, somam R$ 6.000,00. Desse valor, R$ 3.060,00 e R$ 1.700,00 (R$ 4.760,00) foram empreitados ao Boba, remanescendo um saldo de R$ 1.240,00. Esse saldo, segundo argumenta, é que cobre os custos com materiais em ambas as obras, posto que o montante de R$ 4.760,00 foi empregado exclusivamente em gastos com mão-de-obra. Revela que os valores referentes a material foram consignados como recibos de pagamentos de mão-de-obra, razão da discrepância dos recibos em nome de terceiros não trabalhadores, que tanta estranheza causaram à comissão do Processo Administrativo Disciplinar e ao Ministério da Justiça. Nesse sentido, admite ter cometido irregularidade.

10. Argumenta que, inexistindo documentos que comprovem a existência da aquisição do material, e tendo-se em conta sua imprescindibilidade na execução dos empreendimentos, forçoso é admitir que a operação de prestação de contas do aludido suprimento, no valor remanescente de R$ 1.240,00, embora ocorrida de forma irregular, surtiu os efeitos colimados, conquanto permitiu o lícito fechamento contábil da prestação de contas.

11. No tocante à letra 'b' da audiência, argumenta que não foi subscritor do suprimento de fundos n. 107/SFC/98, conforme documento de fl. 1254, e que, portanto, nada tem a declarar.

12. No que concerne ao SF n. 084/SCF/99, de R$ 3.000,00, testemunha que se destinava a cobrir despesas com o pagamento de serviços de terceiros, pessoa física, no avivamento de 10km de picadas na área indígena de Aruanã II, no Município de Cocalinho – MT. Ressalta que embora sejam contraditórios entre si os depoimentos prestados por Renan Wassuri, pelas circunstâncias é crível que tenha sido somente ele o empreiteiro da obra de avivamento de 10km de picadas, do feitio da cerca de 2km na aldeia de Karajás I e II, cobrando por esta última a quantia de R$ 3.000,00, valor suprido pelo SF n. 084/99.

13. Quanto ao Suprimento n. 126/SCF/99, no valor de R$ 2.850,00, alega que se destinava a cobrir despesas com aquisição de gêneros alimentícios, combustíveis e derivados, serviços de pessoas físicas em carpinas nas Terras Indígenas Karajás I e II, roçados no avivamento dentro dos limites de Karajás I, colheita de sementes de babaçu para plantio e outros que se fizeram necessários durante os trabalhos ali desenvolvidos. Argúi que o referido suprimento já foi objeto de exame realizado pelo Tribunal no âmbito do TC n. 003.975/2000-4 havendo sido negada evidência de ilicitude de sua conduta.

Análise

14. Preliminarmente, destaca-se que a letra 'c' da audiência repete questionamento contido na letra 'a' do mesmo instrumento, cujos argumentos colacionados pelo responsável já foram sintetizados nos itens 6 a 9.

15. A prestação de contas do Suprimento de Fundos n. 060/1999 foi feita pelos documentos de fls. 1191, 1193, 1195, 1197 e 1199, v5, e a referente ao SF n. 081/SCF-99, pelos constantes das fls. 1206, 1207, 1208, 1212 e 1214, v5.

16. Ocorre, todavia, que no curso do processo administrativo disciplinar, os emitentes dos recibos das despesas referentes a tais suprimentos não reconheceram o recebimento dos valores que subscreveram, conforme documentado às fls. 2444-2447, v11. Com base nessa evidência, a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça deixou de admitir como regular a prestação relativa a R$ 1.600,00, itens 45-52, fls. 2444-2446, v11.

17. O próprio responsável admitiu, no processo disciplinar, que valeu-se de recibos assinados e em branco para dividir os pagamentos de forma a evitar a incidência de imposto de renda nos pagamentos feitos aos empreiteiros, conforme registrado no item 58 do parecer da Consultoria, fls. 2446-2447, v11, que remete às constatações da Comissão Processante, fls. 2312-2313, v11. Esse aspecto ficou evidenciado a partir de declaração do próprio Sr. Osni, fl. 2178, v10 (replicada à fl. 3654, v17, como forma de lhe preservar o conteúdo, dada a baixa qualidade do original), **litteris**:

'c) Neste item observa-se a acusação de emissão de recibos ideologicamente falsos.

O fato está sobejamente esclarecido em depoimentos espalhados no bojo dos autos. Em virtude de morosidade de repasse de pagamentos dos baixos valores atribuídos à mão-de-obra, notadamente no

interior do Estado, e os encargos que decorrem destes valores, muitas das vezes não compensa ao recebedor a execução dos serviços. E é em virtude de tais desvantagens que adotou-se um costume, de chefe para chefe, não somente nos meios das relações indígenas, mas também em outros órgãos da Administração Púbica, de forjar inúmeros recibos de pagamentos de serviços prestados com o fito único de favorecer o pequeno trabalhador evitando, com tal expedientes a injusta e escorchante retenção de imposto de renda de pequenas quantias do obreiro interiorano.'

18. A conduta também é reconhecida nas razões de justificativa, fl. 3433, v16. Essa fraude constituiu um dos motivos para a condenação do responsável à pena de demissão, conforme proposição de fl. 2472, v11, publicada no DOU de 14.3.2002, fl. 2499, v11.

19. A apuração de que nos suprimentos de fundos de ns. 060 e 081 houve desvio de R$ 1.600,00, conforme parecer da Consultoria Jurídica, baseou-se em contabilidade fundada em depoimentos, aspecto que fragiliza esse levantamento posto que os signatários dos recibos se insurgiram contra o recebimento dos valores que atestaram, itens 45-52, fls. 2444-2446, v11. Cabe aqui um comentário: se um indivíduo subscreve o recebimento de valores por serviços que, em tese, teria prestado, desdizer-se, posteriormente, em depoimento, não lhe retira a responsabilidade pela declaração falsa documentada. Nesse caso, o subscritor do recibo solidariza-se com o gestor pela restituição do eventual dano por evidente, neste caso, o conluio para prejudicar a Fazenda Pública.

20. Continuando, o suprido admite que preenchia recibos em branco e assinados de forma a desonerar do imposto de renda o pagamento do empreiteiro. Alega que o Sr. José Alves Filho teria percebido R$ 3.060,00 pela obra do muro e R$ 1.700,00 pela ampliação da casa sede do PIN. A diferença para o montante de R$ 6.000,00 dos dois suprimentos, R$ 1.240,00, justificado por outros recibos por prestação de mão-de-obra, referiam-se a gastos com material de obra. Esse argumento é frágil, de vez que não há como comprovar que valores retribuições pecuniárias a título de mão-de-obra foram empregadas, na verdade, como material.

21. Prosseguindo com a análise das justificativas, confirma-se a alegação do responsável de que o Suprimento de Fundos n. 107 foi gerido por outro servidor, fl. 1257, v5.

22. Quanto ao Suprimento n. 084/SCF/99, a prestação de contas encontra-se às fls. 1223-1231, v5. Entretanto, com base em depoimento de Renan Wassuri, a Consultoria Jurídica repeliu o emprego de R$ 3.000,00 no objeto do suprimento de fundos, admitindo apenas a aplicação de R$ 2.050,00 – itens 68-78, fls. 2448-2449, v11. Por seu turno, o responsável afiança que o Sr. Wassuri cobrou pela feitio e acero da cerca de 2 km na aldeia de Karajás I e II a quantia de R$ 3.000,00, bancados com os recursos do SF n.º 084/SCF/99.

23. Nesse caso, restou comprovada a execução parcial do pactuado, conforme apurado pela polícia judiciária da União, na conclusão do relatório do Inquérito Policial n. 221/2000-SF/DPF/GO, fls. 1980-2001, v9. Todavia, a parcela não executada deixou de ser quantificada.

24. No que concerne ao Suprimento n. 126, sua prestação de contas consta às fls. 1236-1248, v5. Com base nos registros dos autos, não ficou caracterizada irregularidade na gestão de seus recursos.

25. De todo o exposto, releva ressaltar que não há registro de que as obras deixaram de ser realizadas, à exceção de parcela referente ao SF n. 084. As prestações de contas foram aprovadas pelo ordenador de despesas que reconheceu a execução do serviço: SF n. 060, fl. 1190, v5; SF n. 081, fl. 1205, v5; SF n. 084, fl. 1223; e SF n. 126, fl. 1236, v5. Portanto, excetuando parte dos valores do SF n. 084, o que há, de fato, é a evidenciação de que nas prestações de contas houve fraude na documentação, razão pela qual propugna-se pelo não-acolhimento das razões de justificativa.

26. Pelas irregularidades relatadas e outras apuradas em processo administrativo disciplinar, o Sr. Osni Ribeiro de Souza foi demitido com base na Lei n. 8.112/1990, arts. 117, IX, e 132, IV, VIII, X e XIII. A sanção não exclui a aplicação de multa pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, como prognostica o § 2º do art. 210 do Regimento Interno do Tribunal, posto que no PAD cuida-se da conduta do servidor no cumprimento das atribuições do cargo, enquanto que na seara de atuação do Tribunal cuida-se da escorreita gestão de recursos públicos.

27. Inobstante não consistir em **bis in idem** a aplicação de multa, ousa-se propor o afastamento da sanção com fundamento no princípio da proporcionalidade, em vista do baixo montante de recursos geridos irregularmente e da percepção da penalidade máxima no âmbito disciplinar. Argúi-se em defesa da proposição, o posicionamento adotado no Acórdão n. 174/2003-Plenário, onde as medidas empreendidas no curso do PAD foram consideradas suficientes para a defesa da medida disciplinar e da ordem na seara administrativa.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE GENAURO DE SOUZA TERÊNCIO

Audiência:

a) ordenar indevidamente o pagamento referente à Nota de Empenho 98NE00859, relativo à NF n. 413, emitida pela empresa Sales e Amaral Ltda, cujos orçamentos apresentados foram forjados;

b) atestar indevidamente serviços pagos em duplicidade, relativo à construção de um muro na sede do PIN/Aruanã conforme Suprimentos de Fundos ns. 060/SCF/99 e 099/SCF/99, concedidos respectivamente aos servidores Osni Ribeiro de Souza e Zeilto Santos da Mata.

28. O responsável foi notificado pelo Ofício n. 1046/2003/3ª Secex, fl. 2535, v12, e o ciente colhido em 15.9.2003, fl. 2544, v12. As razões de justificativa foram apresentadas em 1.10.2003, fls. 2563-2608, v12, sendo, portanto, intempestivas.

29. No que concerne à letra ‘a’ da audiência, o responsável afirma que, quando assumiu a Administração da Funai em Goiânia, havia o vício de se dispensar a licitação nos casos de serviços de pequena monta e de não se exigir prévio orçamento de três empresas distintas. Assevera que, conforme depoimento do sócio proprietário da firma Sales e Amaral Ltda., fls. 1139-1144, v5, somente após ter assumido a Administração Executiva Regional em Goiás – AER-GO que se passou a exigir a apresentação de três orçamentos. Reconhece que não havia rigor na apresentação desses orçamentos e que na maioria das vezes ele próprio os preenchia. Destaca que, embora o procedimento fosse incorreto, os serviços prestados pela Oficina Sales e Amaral Ltda. eram compatíveis com os do mercado.

30. Quanto à letra ‘b’, esclarece que a prestação de contas do Suprimento de Fundos n. 060/1999 foi feita pelos documentos de fls. 959, 961, 963, 965 e 967 [1191, 1193, 1195, 1197 e 1199, v5] e que a prestação de contas do SF n. 099/99 foi realizada pelos documentos de fls. 1044-1047 [1276-1279, v5]. Informa que os documentos de fls. 980 e 982 [1212 e 1214, v5], em conjunto com os de fls. 974, 975 e 978 [1206, 1207 e 1208, v5], compõem aqueles referentes à prestação de contas do SF n. 081/SCF-99, referente à Nota de Empenho 1999NE000462, fls. 2067-2077, v9.

Análise

31. No tocante ao primeiro quesito da audiência, a admissão do responsável de ter agido contrariamente à lei e à defesa do interesse público o remete à condição de responsável por eventual dano causado à Fazenda Pública pela aceitação de orçamentos fraudados, bem como o coloca ao alcance da punição prevista no § 2º do art. 210 do Regimento Interno do Tribunal. Entretanto, não restou evidenciado no processo que os valores pagos tenham se dado por preços acima dos de mercado.

32. Com relação ao segundo quesito da audiência, houve proposta pela instauração de tomada de contas especial para apurar pagamento em duplicidade com recursos dos Suprimentos de Fundos ns. 81 e 99/SCF/00, fl. 2474, v11. Eventualmente, se as apurações conduzidas no âmbito da TCE apontarem desvio de recursos, o responsável poderá ser demandado a responder por ele.

33. Considerando a quantia envolvida no alegado pagamento em duplicidade, R$ 1.700,00 (itens 83-100, fls. 2449-2451, v11), a punição recebida no âmbito do processo administrativo e as providências relativas à tomada de contas especial, sugere-se a rejeição das razões de justificativa sem aplicação da multa prevista no § 2º do art. 210 do Regimento Interno do Tribunal, argüindo-se, nesse sentido, a posição defendida no item 27 desta instrução.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE JERSILENE DAMASCENO DE SOUZA DORNELAS

Audiência:

a) encaminhamento de Notas de Empenho de despesas em favor da empresa Sales e Amaral Ltda, por meio dos memorandos ns. 123, 107, 294, 213, 286, 226, 258, 259, 294, 316, 317, 318, 373 e 374, bem como do memorando n. 373, para pagamento em favor da empresa Eletrônica Guanambi cujos orçamentos foram forjados;

b) aposição de atesto em notas fiscais sem saber se os serviços tinham sido realizados, conforme depoimento da própria responsável, contrariando o art. 74 da Lei n. 8.666/1993.

34. A responsável foi notificada pelo Ofício n. 1047/2003/3ª Secex, fl. 2536, v12, e o ciente colhido em 19.9.2003, fl. 2557, v12. As razões de justificativa foram apresentadas em 15.10.2003, fls. 2609-2614, v12, sendo, portanto, intempestivas.

35. A responsável admite ter incorrido na falta de que trata a alínea ‘a’ da audiência argüindo depositar total confiança em seu superior na realização de serviços em carros da Funai. Reconhece, também, no que tange à alínea ‘b’ da audiência, ter atestado notas fiscais de serviço por ordem de seus superiores.

Análise

36. Não foi possível constatar dano de responsabilidade da Sra. Jersilene nos autos. No âmbito do processo disciplinar, os reflexos de sua conduta não conformaram dano ao patrimônio público, embora tenha resultado em sua suspensão por 2 dias, fl. 2492, v11.

37. Considerando que as justificativas aportadas aos autos são insuficientes para afastar a sua responsabilidade pelos fatos inquiridos, propõe-se a rejeição das razões de justificativa. Sugere-se a não aplicação da penalidade prevista no art. 210, § 2º em vista da limitada gravidade das faltas, da ausência da evidenciação de dano ao patrimônio público e da aplicação da sanção disciplinar.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE EMI DE PAULA E SOUSA

Audiência:

a) ordenar indevidamente despesas com documentação que apresentou irregularidades, tais como data de validade adulteradas e orçamentos forjados, referentes às NE 97NE00215, 97NE00255, 97NE00712, 97NE00295 e 97NE00256 correspondentes às NF 172, 174 e 175 255, 224, 221 e 222, respectivamente, emitidas pela empresa Sales e Amaral Ltda;

b) ordenar despesas sem a necessária cobertura orçamentária, referentes à NE 97NE00712, contrariando o art. 73 do Decreto-lei n. 200/1967, c/c o art. 23 do Decreto n. 93.872/1986 ; e

c) ordenar despesas sem a necessária certificação, referente à NE 97NE00215 em desacordo com o parágrafo único do art. 74 da Lei n. 8.666/1993.

38. O responsável foi notificado pelo Ofício n. 1045/2003/3ª Secex, fl. 2534, v12, e o ciente colhido em 12.9.2003, fl. 2539, v12. As razões de justificativa foram apresentadas em 15.10.2003, fls. 2617-2681, v12, sendo, portanto, intempestivas.

39. O responsável situa suas condições de trabalho no período das ocorrências e sintetiza sua vida funcional na Funai. Argúi, em seguida, a falta de fundamento dos indícios de irregularidades, fl. 2624, v12.

40. Com relação ao item ‘a’ da audiência, admite impropriedades na ordenação de despesas, ressaltando, todavia, que não lhe competia realizar qualquer cotação de preços ou atos ligados a procedimentos de informação de valores para contratação, fl. 2630. Destaca que: ‘...apesar das virtuais irregularidades, é de se reconhecer que, da análise dos autos, não há como concluir e, muito menos, provar, objetivamente, qualquer prejuízo sofrido pelos cofres públicos já que, nas despesas realizadas, os serviços contratados foram realizados e, mais, para atender a necessidades urgentes da FUNAI.’

41. No tocante à letra ‘b’, pondera que a realização de despesas sem cobertura orçamentária ocorreu em razão de premente estado de necessidade, onde o bem protegido foi a vida de pessoas – itens 86-90, fl. 2633, v12

42. No que tange à letra ‘c’, acredita ter ocorrido falha humana, em razão do grande volume de trabalho, destacando tratar-se de irregularidade sanável resolvida após atendimento de recomendação da auditoria, fl. 2632.

Análise

43. Evidentemente, não foi sem fundamento a atribuição das irregularidades ao responsável, devidamente evidenciadas no processo disciplinar e que resultaram na indicação de advertência como punição para suas faltas, não aplicada em razão da prescrição da ação disciplinar. Mesmo agora, em suas razões de justificativa, o responsável admite as falhas.

44. Ante as explicações oferecidas, propõe-se o seu não-acolhimento e não aplicação da multa prevista no art. 210, § 2º, do Regimento Interno do TCU, considerando não haver sido constatado qualquer dano resultante das falhas e argüindo-se como atenuante as precárias condições de trabalho e o bem tutelado (vida de pessoas) na falta mais grave (ordenação de despesas sem crédito orçamentário), bem como a aplicação da medida punitiva no âmbito disciplinar.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE WELLINGTON GARCIA BUENO

Audiência:

a) ordenar indevidamente as despesas referentes às NE 97NE00215, 97NE00255, 97NE00712, 97NE00909, 98NE00068, 98NE00201, 98NE00286, 98NE00242, 98NE00493, 98NE00569, 98NE00568, 98NE00599, 98NE00766, 98NE00735, 98NE001034, 98NE00768, 98NE00736, 98NE00793, 98NE00938, 98NE01015, 98NE01033, 98NE01035, 97NE00295, 97NE00256, conforme NF 172, 174/175, 255, 263, 274, 275, 457, 456, 439, 463, 464, 401, 406, 402, 390, 405, 404, 393, 416, 386, 391, 388, 224, 221 e 222, emitidas pela empresa Sales e Amaral, e 97NE00792, correspondente à NF (n. ilegível) emitida pela empresa Indústria de Carrocerias Gaúcho-Flach, cujos orçamentos apresentados foram forjados;

b) ordenar indevidamente as despesas referentes à NE 97NE00255, 97NE00295, 97NE00256, relativas às NF 174 e 175, 224, 221 e 222, respectivamente, emitidas pela empresa Sales e Amaral Ltda, cujas datas de validade foram adulteradas;

c) ordenar despesas sem cobertura orçamentária, conforme 97NE00712, 97NE00909, 98NE00068, 98NE00221, contrariando o art. 73 do Decreto-lei n. 200/1967;

d) ordenar despesas sem prévio empenho, conforme 98NE00599, contrariando o art. 60 da Lei n. 4.320/1964;

e) ordenar despesas referentes às notas fiscais não certificadas, conforme 97NE00215 e 97NE00909, contrariando o art. 74 da Lei n. 8.666/1993.

45. O responsável foi notificado pelo Ofício n. 1043/2003/3ª Secex, fl. 2532, v12, e o ciente colhido em 3.10.2003, fl. 2687, v12. As razões de justificativa foram apresentadas em 23.10.2003, fl. 2694, v12, a fl. 2714, v13, sendo, portanto, intempestivas.

46. Com relação ao item ‘a’, o responsável observa que as despesas foram ordenadas em face ao desconhecimento de que os orçamentos respectivos eram forjados. Frisa ter restado claro nos depoimentos do PAD que ele não esteve envolvido em qualquer ato, doloso ou culposo com o intuito de se beneficiar ou a outrem.

47. No que tange ao item ‘b’, manifesta que as adulterações passaram despercebidas mesmo pelos olhos de especialistas. Alega não ter sido responsável pelas adulterações e que não considera indevida a ordenação das despesas respectivas posto que o serviço fora prestado.

48. Acerca do item ‘c’, declara inicialmente que não ordenar despesas sem a devida cobertura orçamentária se torna tarefa aquém das possibilidades de qualquer servidor público para em seguida afirmar não ter havido ordenação sem cobertura orçamentária.

49. Quanto ao item ‘d’, destaca que o empenho se deu em 3.6.1998, a nota fiscal foi emitida na mesma data e a liquidação ocorreu em 3.7.1998, ‘salvo engano’. Assegura, portanto, que não houve pagamento sem prévio empenho.

50. No que concerne ao item ‘e’, afiança ter ocorrido falha sanável posteriormente.

Análise

51. A condenação no âmbito do PAD no que concerne aos itens ‘a’ e ‘b’ foi realizada considerando que as evidências de fraude nos orçamentos eram clarividentes, fl. 2470. Os esclarecimentos prestados não se prestam para modificar esse juízo.

52. A argumentação relativa ao item ‘c’ é ininteligível e contraditória, não sendo de valor como esclarecimento do feito. De igual forma, os argumentos apresentados para justificar a irregularidade de que trata o item ‘d’, a dúvida registrada pelo responsável compromete sua argumentação; ademais, não há elementos probantes que permitam infirmar o juízo firmado no PAD. No caso do item ‘e’, a admissão da falha encerra considerandos a respeito do fato argüido.

53. Ressalta-se que o servidor deixou de ser punido com suspensão de 15 dias por ter se desligado voluntariamente do órgão antes da instauração do processo, conforme conclusão do parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, fl. 2472, v11, e despacho ministerial publicado no Diário Oficial, fl. 3620, v17.

54. Em vista do exposto, propõe-se o não-acolhimento das razões de justificativa sem aplicação da multa prevista no art. 210, § 2º, do Regimento Interno do TCU, considerando não haver sido constatado qualquer dano resultante das falhas de sua responsabilidade e argüindo-se como atenuante as precárias condições de trabalho e a apenação disciplinar.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE THOMAZ VOLNEY DE ALMEIDA

Audiência:

a) solicitar Empenho de Despesa em favor da empresa Sales e Amaral Ltda, conforme memorandos ns. 045/AMP/CSI/97, 0144/AMP/CSI/97 e 119/AMP/CSI/97, cujos orçamentos apresentados foram forjados;

b) encaminhar irregularmente a NE 97NE00337 para pagamento, cujas Notas Fiscais ns. 228, 229 e 230, emitidas pela empresa Sales e Amaral Ltda, tiveram suas datas de validade adulteradas;

c) encaminhar, para pagamento a Nota Fiscal n. 172, emitida pela empresa Sales e Amaral Ltda, sem o devido ‘atesto’, contrariando o art. 74 da Lei n. 8.666/1993;

d) solicitar empenho para cobertura de serviços já realizados (despesa sem prévio empenho), conforme Memorando n. 0144/AMP/97, contrariando o art. 60 da Lei n. 4.320/1964.

55. O responsável foi notificado pelo Ofício n. 1042/2003/3ª Secex, fl. 2531, v12, e o ciente colhido em 7.10.2003, fl. 2553, v12. As razões de justificativa foram apresentadas em 29.10.2003, fls. 3440-3444, v16, sendo, portanto, intempestivas.

56. O responsável destaca, inicialmente, a falta de credibilidade das unidades da Funai por falta de disponibilidade orçamentária e financeira, origem do direcionamento de aquisições a fornecedores que se dispunham a aguardar a liberação do orçamento. Observa a existência de carências no quadro de servidores, tanto em número quanto em atualização profissional, e divulga outras dificuldades de gestão.

57. No que tange à letra 'a' da audiência, reitera o que disse em depoimento (comissão disciplinar), de que os orçamentos eram apenas encaminhados: 'Não se analisava, verificava-se o menor preço e dava[-se] a seqüência estabelecida.' Assegura que somente após o relatório da auditoria é que foi despertado para o uso de orçamentos considerados forjados.

58. Com relação à letra 'b', atesta que as notas fiscais que passavam pela área de material da Casa de Saúde Indígena eram de imediato transferidas para a parte administrativa, sem qualquer conferência ou análise. Entende que as rasuras eram inócuas e descabidas, plenamente dispensáveis em função do art. 218 do Regulamento do Código Tributário do Município de Goiânia.

59. Quanto à letra 'c', afiança que buscava dotar as atividades na área de material da maior lisura e acerto. Quanto à falta de atesto na nota fiscal, ressalta que tomou conhecimento dela somente quando do processo administrativo.

60. Com respeito ao item 'd', ressalta que muitas vezes, pela condição de emergência, os veículos eram levados para reparo sem conhecimento da área de material. Destaca que o item em comento referia-se a um veículo da aldeia Karajá de Aruanã e que o empenho não foi posterior ao serviço.

Análise

61. No âmbito do processo administrativo disciplinar, com respeito ao item 'd' da audiência, foi constatada a não-ocorrência de empenho posterior ao serviço, item 217, fl. 2469, v12.

62. No conjunto, as razões de justificativa são insuficientes para reverter o juízo formado no PAD. É possível confirmar pelos autos a alegada dificuldade de gestão na Unidade em razão de seu dimensionamento inadequado. Entretanto, embora tal fato explique diversas falhas, não tem o condão de justificar as observadas.

63. Em vista disso, sugere-se o não-acolhimento das razões de justificativa e a não-aplicação da penalidade preconizada no art. 210, § 2º, do Regimento Interno do TCU, considerando não haver sido constatado dano resultante das falhas do responsável e argüindo-se como atenuante as precárias condições de trabalho e a pena disciplinar sofrida.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE BERENICE VIEIRA RODRIGUES

Audiência:

a) ordenar indevidamente despesas cujos documentos fiscais apresentaram irregularidades tais como data de validade adulteradas e orçamentos forjados, referentes às NE 97NE00909, 98NE00211, 98NE00286, 98NE1034, 98NE00793, 98NE00859, 98NE00938, 98NE01015, 98NE1033, 98NE01035, 97NE00337, 98NE00792, conforme notas fiscais emitidas pela empresa Sales e Amaral Ltda de ns. 263, 275, 457, 390, 393, 413, 416, 386, 392, 388, 228/230 e nota fiscal (número ilegível) emitida pela empresa Indústria de Carrocerias Gaúcho Flach no valor de R$ 950,00;

b) ordenar indevidamente despesas relativa à 97NE00337 cujas notas fiscais de ns. 227/228, emitidas pela empresa Sales e Amaral Ltda, tiveram suas datas de validade adulteradas;

c) emitir Ordem Bancária, para pagamento de despesas sem prévio empenho, conforme NE 98NE00599 e posterior à emissão da nota fiscal, contrariando o art. 74 do Decreto-lei n. 200/1967;

d) ordenar emissão de nota de empenho sem cobertura orçamentária, conforme 97NE00909, 98NE00211, 97NE00337, em desacordo com o art. 73 do Decreto-lei n. 200/1967;

e) ordenar despesas indevidas referentes à NE 97NE00907 cujas notas fiscais de ns. 172 e 263, emitidas pela empresa Sales e Amaral Ltda não foram certificados, contrariando o art. 74 da Lei n. 8.666/1993.

64. A responsável foi notificada pelo Ofício n. 1044/2003/3ª Secex, fl. 2533, v12, e o ciente colhido em 10.9.2003, fl. 2553, v12. As razões de justificativa foram apresentadas em 16.3.2004, fls. 3630-3643, v17, sendo, portanto, intempestivas.

65. Preliminarmente, a responsável situa as precárias condições de trabalho da Funai em Goiânia e destaca que pelo setor de contabilidade e finanças circulam 1500 processo por ano, razão pela qual suscita seja reconhecida a possibilidade da ocorrência de falhas.

66. No que tange às impropriedades relativas aos itens ‘a’ e ‘b’, assevera nunca ter sido responsável pela cotação de preços e orçamentos e estatui nunca ter tido motivo para alterar datas de notas fiscais. Ressalta que, embora a Lei n. 8.666/1993 preveja que os procedimentos licitatórios para contratação de obras, serviços, publicidade e alienações devam ser conduzidos por Comissão de licitação, na Funai essas tarefas eram conduzidas pelo Setor de Material da Unidade. Destaca que o procedimento no caso era de colher os orçamentos, adjudicar a empresa vencedora, atestar as notas fiscais e, só então, encaminhar todos os documentos para o setor de contabilidade e finanças onde a defendente atuava como ordenadora de despesas, cumprindo-se-lhe tão-somente verificar se havia expressa autorização de seus superiores para liquidar a despesa.

67. Em relação aos quesitos ‘c’ e ‘d’, admite que na Administração Regional de Goiânia, esses fatos quase sempre ocorriam em razão de extrema necessidade de a Funai efetuar despesas e não se ter orçamento disponível. Assevera que, existiam, existem e existirão circunstâncias em que a regra legal precisa sucumbir à realidade e ser excepcionalizada, não apenas no âmbito da Funai, mas em vários outros órgãos da Administração. Admite que houve casos, e não raros, em que era impossível esperar a liberação de recursos, dada a urgência, pois envolvia necessidades prioritárias dos índios, razão da existência da Instituição.

68. No que concerne à letra ‘e’, admite já haver reconhecido a possibilidade de ter ocorrido a falha.

69. Por fim, requer, considerando seu histórico funcional, que prova sua conduta ilibada, e a ausência de prejuízo ao Erário pelas falhas anotadas, que sejam julgadas improcedentes as ocorrências levantadas na audiência para ser absolvida de tudo quanto se lhe fora imputado, por medida de justiça.

Análise

(...)

70. Evidentemente, quem ordena o pagamento deve constatar a existência do direito do credor. Essa análise teria permitido evidenciar a presença de documentos fiscais irregulares ou a ausência da certificação de realização do serviço. Quanto a orçamento forjado, a menos de fraude evidente, restaria inviável a constatação. Entretanto, consoante registrado pela comissão responsável pelo PAD, as fraudes eram evidentes. As falhas relativas aos quesitos ‘c’ e ‘d’ são reconhecidas pela responsável, da mesma maneira que a falha apontada no item ‘e’ da audiência.

71. Em vista do exposto, sugere-se o não acolhimento das razões de justificativa e a não-aplicação da penalidade preconizada no art. 210, § 2º, do Regimento Interno do TCU, considerando não haver sido constatado qualquer dano resultante das falhas da responsável e argüindo-se como atenuante as precárias condições de trabalho.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE AUDREY CÁSSIA FERREIRA DE ALBUQUERQUE

Audiência:

a) ordenar despesas indevidas referentes à NE 97NE00337, cujas notas fiscais 228 e 229, emitidas pela empresa Sales e Amaral Ltda, tiveram suas datas de validade adulteradas;

b) ordenar despesas indevidas referentes às NE 98NE00068, 98NE00493, 98NE00569, 98NE00569, 98NE00568, 98NE00599, 97NE00337 e 98NE00338 correspondentes às NF 274, 456, 439, 178, 463, 464, 401, 228, 114, emitidas pela empresa Sales e Amaral cujo levantamento de preços de mercado foram obtidos por meio de orçamentos forjados;

c) ordenar despesas sem prévio empenho, conforme NE 98NE00599, com data posterior à Nota Fiscal n. 401 correspondente, emitida pela empresa Sales e Amaral Ltda, em desacordo com o art. 60 da Lei n. 4.320/1964;

d) ordenar despesas sem a devida cobertura orçamentária, conforme NE 98NE00068, contrariando o art. 73 do Decreto-lei n. 200/1967.

72. A responsável foi notificada pelo Ofício n. 1041/2003/3ª Secex, fl. 2530, v12, e o ciente colhido em 8.9.2003, fl. 2549, v12. Em 30.9.2003, a responsável, já fora do prazo para apresentação tempestiva de suas razões de justificativa, solicitou prorrogação do prazo, fl. 2686, v12. A prorrogação foi concedida por quinze dias contados a partir de 8.9.2003, data de sua ciência, fl. 2685, v12. as razões de justificativa foram apresentadas em 16.10.2003, fls. 2715-2720, v13, sendo, portanto, intempestivas.

73. A Sra. Audrey expende, inicialmente, considerações acerca das precárias condições de trabalho, de formação e de qualificação de servidores, bem como a falta de segurança para o desempenho do cargo ou função no âmbito da Funai em Goiânia. Pontua o retrato da unidade gestora constante do Parecer CAD/CJ n. 22/2002 que destaca a desorganização administrativa existente na Casa de Saúde Indígena, que respondia como se fosse administração regional sem qualquer estruturação para tanto. Destaca que,

embora o Tribunal de Contas da União, no julgamento das contas da Funai de 1998 [Não foi determinado à Funai esse tipo de providências nas contas do exercício de 1998, apreciadas em deliberação da Primeira Câmara em 19.6.2001 – TC 008.198/1999-3] tenha cobrado providências quanto a desorganização da Instituição e à falta de condições de trabalho dos entre regionais da Fundação, não foi verificado o cumprimento das orientações. Ressalta que as impropriedades cometidas, ou que tenham passadas despercebidas, resultaram da falta de conhecimentos adequados. Assevera que em nenhum momento restou configurado dano ao erário pela não-execução dos serviços pagos, ainda que tenham ocorrido impropriedades na formalização dos processos.

74. Quanto ao item 'a' da audiência, ressalta desconhecer o motivo das rasuras, considerando que o Código Tributário do Município de Goiânia mantém a validade de tais notas.

75. No que concerne às despesas realizadas sem prévio empenho ou sem cobertura orçamentária, letras 'c' e 'd', assegura que as assinou por considerar que era um ato próprio do Chefe do Serviço Administrativo em continuidade ao processo de realização da despesa.

76. Com relação ao ordenamento de despesas relativas às notas fiscais emitidas pela firma Sales e Amaral, cujos orçamentos estariam fraudados, letra 'b', reitera que ordenou a despesa por considerar atendidos os requisitos para sua liquidação.

77. Por fim, requer o reconhecimento de sua inocência pela razões que aduz, para ser absolvida de tudo que lhe foi imputado.

Análise

78. A responsável não repele as irregularidades que lhes foram atribuídas, embora procure explicar suas causas. Assim, não é possível promover juízo distinto do formado no processo administrativo disciplinar.

79. Considerando não haver sido constatado qualquer dano resultante das falhas do responsável e argüindo-se como atenuante as precárias condições de trabalho, sugere-se o não acolhimento das razões de justificativa sem aplicação da penalidade preconizada no art. 210, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

AUDIÊNCIA DE NELCIMONE APARECIDA GONÇALVES CAMARGO

Audiência: ordenar, indevidamente, as despesas referentes às NE 98NE00766, 98NE00935, 98NE00768, 98NE00736, conforme NF ns. 406, 402, 405 e 404 emitidas pela empresa Sales e Amaral Ltda, cujos orçamentos foram forjados.

80. A responsável foi notificada pelo Ofício n. 1048/2003/3ª Secex, fls. 2537, v12, não havendo sido colhido o ciente. Apenas após o início desta instrução foi constatada a ausência da notificação editalícia, providência adotada em seguida, fl. 3657, v17. Apesar do esforço, a responsável permaneceu silente.

81. Dando continuidade ao processo (art. 12, § 3º, da Lei Orgânica), repete-se o juízo firmado para caso idêntico esclarecido por outros responsáveis: conquanto evidenciada a ocorrência da irregularidade, não houve prejuízo outro à Administração que pudesse ser inferido das apurações conduzidas nos autos. Assim, ante a ausência de manifestação da interessada que permita a formação de juízo diverso, considera-se ser de sua responsabilidade o ordenamento de despesa calcada em orçamentos forjados, deixando de ser indicada a aplicação da sanção prevista no § 2º do art. 210 do Regimento Interno do Tribunal por não haver sido configurado dano ao Erário.

82. Por oportuno, releva mencionar que no âmbito do PAD, a servidora foi absolvida sob o pressuposto do desconhecimento da lei e da falta de preparo para a assunção da responsabilidade pelo ordenamento de despesas, conforme conclusão do parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, fl. 2472, v11, e despacho ministerial publicado no Diário Oficial, fl. 3620, v17.

DILIGÊNCIA À FUNAI

a) informe as providências adotadas em relação ao Despacho do Exmº Ministro da Justiça Aloysio Nunes Ferreira, em 13/03/2002 (DOU de 14/03/2002 – Seção 2), referente a todos os procedimentos específicos/sindicâncias referidos no item 239 do Parecer CAD/CJ n. 22/2002 – Processo: 08620.002.078/00-81, de 28/02/2002;

b) para os procedimentos específicos/sindicâncias indicados no item precedente, que estejam conclusos:

b.1) caso reste comprovado dano ao erário, informar sobre as Tomadas de Contas Especiais (TCE) formalizadas e o andamento desses processos;

b.2) para os que não restarem comprovados danos ao erário, enviar documentação que mostre a responsabilidade de servidores da Funai (caso houver), e na qual seja evidenciada, por exemplo, malversação de recursos públicos.

83. O responsável pela Funai foi comunicado da diligência pelo Ofício n. 1040/2003/3ª Secex, fl. 2529, v12, de 27.8.2003, não havendo sido colhido o ciente. A resposta, intempestiva, foi enviada pelo Ofício n. 47/DAD, em 15.1.2004, fls. 3616, v17, contendo a informação de que os procedimentos de sindicância referidos no item 239 do Parecer CAD/CJ n. 22/2002-Processo n. 08620-002.078/2000-81 foram instaurados pelas Portarias ns. 563/PRES/2003 e 695/PRES/2003, estavam concluídos e que se encontravam, naquela data, na Procuradoria Jurídica Especializada da Funai, para emissão de parecer jurídico com a finalidade de subsidiar decisão no julgamento final.

CONCLUSÃO

84. Antes da expedição das audiências analisadas neste processo já se havia constatado cuidar os autos de irregularidades envolvendo possibilidade de dano de pequena monta, R$ 8.940,00, fls. 2522-2526, v12, item 4. Desse valor, apenas as comprovações de R$ 1.600,00, referentes aos suprimentos de fundos ns. 060 e 081/SCF/1999, e R$ 1.700,00, relativos ao suprimento de fundos n. 099/SCF/99, foram consideradas insuficientes ao término do processo administrativo.

85. Nove responsáveis foram chamados em audiência para explicar falhas que lhes foram atribuídas no âmbito do PAD, ainda que o histórico das ocorrências e as justificativas dos envolvidos, bem como as punições disciplinares decorrentes já estivessem bem documentados nos autos – houve uma demissão, seis suspensões, uma advertência e uma absolvição. Em caso semelhante, por determinação do Relator, realizou-se o acompanhamento dos desdobramentos do processo administrativo disciplinar para posterior instrução – Acórdão n. 174/2003-Plenário.

86. No que tange às razões de justificativa, nenhuma foi tempestiva, motivo pelo qual poderiam não ser admitidas de pronto. Entretanto, em homenagem ao princípio da ampla defesa, ainda assim foram feitas as considerações pertinentes.

87. Dos nove responsáveis chamados em audiência, um permaneceu silente. Consoante relatado nos autos, os demais ofereceram argumentação intempestiva e insuficiente para infirmar o juízo estabelecido no processo disciplinar, razão pela qual nenhum dos arrazoados de defesa foram acolhidos.

88. Em que pesem as sanções disciplinares não terem o condão de excluir a possibilidade de aplicação de multa aos gestores pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, como prognostica o § 2º do art. 210 do Regimento Interno do Tribunal, abdicou-se de sugeri-las com fundamento na proporcionalidade, aí considerados a gravidade da falta, e os montantes envolvidos nas irregularidades, as condições de trabalho documentadas e as penas aplicadas nos responsáveis no âmbito disciplinar. Em defesa da proposição, arregimentou-se o posicionamento adotado no Acórdão n. 174/2003-Plenário, onde as medidas empreendidas no curso do processo disciplinar foram consideradas suficientes para a defesa da disciplina e da ordem na seara administrativa."

5. Ante o exposto, o Analista e o Diretor da 3ª Secex propõem a rejeição das razões de justificativa aduzidas pelos responsáveis, sem aplicação de multa, e expedição de determinação ao Controle Interno da Funai. (fls. 3673/3675, vol. 17)

6. O Secretário da Unidade Instrutiva, por sua vez, acolhe a proposta do Analista, referendada pelo Diretor, acrescentando a aplicação de multa a dois dos responsáveis, quais sejam: Srs. Osni Ribeiro de Souza e Genauro de Souza Terêncio. Para tanto, alega que "em que pese não constarem elementos dos autos capazes de afirmar que os recursos não foram gastos em prol das comunidades indígenas, a comprovação irregular dos suprimentos de fundos a seu cargo [Sr. Osni Ribeiro de Soza] se deu mediante fraude, reconhecida em seu depoimento à Comissão Disciplinar. Houve, portanto, conduta dolosa na prática de grave infração à norma legal. A gravidade da falta, neste caso, não deve ser mensurada pelo montante de recursos geridos, mas pelo fato de que a conduta do responsável reúne os elementos objetivos do tipo penal 'falsidade ideológica', capitulado no art. 299 do Código Penal, cabendo, no âmbito da competência do TCU, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992. (...) As considerações acima também valem para o Sr. Genauro de Souza Terêncio, haja vista ter declarado que ele mesmo preenchia a maioria dos orçamentos fraudulentos constantes das prestações de contas da UG."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A Representação que ora se examina foi oferecida pela Procuradoria da República no Estado de Goiás, em função de possíveis desvios de recursos públicos na Administração Executiva Regional da Fundação Nacional do Índio em Goiânia/GO.

2. Em instrução exordial, verificou-se a ocorrência de execução de serviços agrícolas na reserva indígena de Karajás em Aruanã/GO; falta de comprovação de gastos com o Suprimento de Fundos n. 126/SFC99 no montante de R$ 177,50, de um total de R$ 2.850,00; ausência de comprovação da viabilidade e da própria execução de projeto de plantio na reserva de Karajás; dúvida quanto à efetiva execução de obras civis na casa-sede do Posto Indígena de Aruanã/GO; e diversas falhas e irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria Especial n. 03/AUD/99 da Fundação Nacional do Índio – Funai.

3. Assim, no intuito de sanear os autos, foi encaminhada diligência à Administração Regional da Funai em Goiânia, da qual resultou nova diligência ao órgão e proposta de audiência dos Srs. Emi de Paula e Sousa, Berenice Vieira Rodrigues, Audrey Cássia Ferreira de Albuquerque, Osni Ribeiro de Souza, Jersilene Damasceno da Sousa Dornelas, Genauro de Souza Terêncio, Thomaz Volney de Almeida, Wellington Garcia Bueno e Nelcimone Aparecida Gonçalves Camargo.

4. Os nove responsáveis inquinados acima foram chamados em audiência para explicar as falhas que lhes foram atribuídas no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar – PAD, instaurado pela Funai, o qual registra o histórico das ocorrências, das justificativas dos envolvidos, bem como das punições disciplinares decorrentes das constatações efetuadas na seara administrativa (uma demissão, seis suspensões, uma advertência e uma absolvição).

5. Ao analisar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, o Analista e o Diretor da Unidade Instrutiva, mesmo reconhecendo a existência de ato de gestão ilegal por parte de alguns responsáveis, deixaram de sugerir a aplicação de multa aos gestores, tendo em vista a baixa materialidade dos montantes envolvidos, as condições de trabalho documentadas e as penalidades aplicadas aos responsáveis no âmbito administrativo.

6. O Secretário da Unidade Técnica, por sua vez, propõe a apenação com multa a dois dos responsáveis (Osni Ribeiro de Souza e Genauro de Souza Terêncio). Alega para tanto que a comprovação irregular dos suprimentos de fundos a cargo destes responsáveis se deu mediante fraude, reconhecida em depoimento à Comissão Disciplinar. Dessa forma, entende que a gravidade da falta não deve ser mensurada pelo montante de recursos geridos, mas pelo fato de que a conduta do responsável reúne os elementos objetivos do tipo penal “falsidade ideológica”, cabendo, no âmbito da competência do TCU, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992.

7. Com relação ao Sr. Osni Ribeiro de Souza, restou evidenciado no PAD instaurado pela Funai que “em sua gestão como Chefe do Posto Indígena Aruanã, liberou suprimento de fundos de forma irregular, emitiu notas fiscais adulteradas e forneceu recibos forjados para o pagamento de serviços executados por terceiros, procedendo de forma desidiosa, descompromissada com os deveres funcionais claramente estabelecidos em lei, incorrendo em improbidade administrativa.” (fl. 2372, vol. 11)

8. Tal conduta fraudulenta foi reconhecida pelo gestor, que confessou valer-se de recibos assinados e em branco para dividir os pagamentos, de forma a evitar a incidência de imposto de renda nos pagamentos feitos aos empreiteiros.

9. Em face das irregularidades relatadas e de outras apuradas em processo administrativo disciplinar, o Sr. Osni Ribeiro de Souza foi demitido com fundamento nos arts. 117, IX, e 132, IV, VIII, X e XIII da Lei n. 8.112/1990. (fl. 2499, vol. 11)

10. Dessa forma, entendo deva ser aplicada multa ao responsável pela prática de ato de gestão com grave infração à norma legal e regulamentar de natureza financeira.

11. No que tange ao Sr. Genauro de Souza Terêncio, a Funai assevera que “durante o período em que ocupou o cargo de administrador substituto, realizou gastos sem prévio empenho, (...), bem como ordenou despesas com notas fiscais adulteradas, outras falsas, outras não atestadas. Todavia, em consonância com o entendimento da comissão, sugere a aplicação da penalidade de advertência, observando o despreparo do servidor, que é técnico em agropecuária e normalmente exerce suas atividades em campo, no que concerne à ordenação de despesas, bem como a ausência de intenção de beneficiar a si mesmo ou a outrem.” (fl. 2372, vol. 11)

12. Percebe-se que a comissão instaurada no âmbito do PAD para investigar as irregularidades, após exaustivo trabalho de apuração dos fatos, considerou menos gravosa a conduta do Sr. Genauro de Souza Terêncio, relativamente a do Sr. Osni Ribeiro de Souza. Assim, em que pesem as falhas

constatadas, consigno que a punição recebida no âmbito administrativo já é suficiente, no presente caso, para se evitar a repetição dos fatos, não sendo necessária a imputação de multa.

13. Quanto aos demais responsáveis, conquanto as defesas oferecidas não justifiquem as ocorrências que lhes foram atribuídas, não cabe apená-los com multa, em vista do conjunto de fatores atinentes às práticas então constatadas: ausência de indícios de dolo, valores envolvidos de pequena expressão, falta de preparo técnico, condições de trabalho inadequadas, dentre outros.

14. Impende destacar que a Administração Regional da Funai em Goiânia não apresenta contas de forma individual, sendo a gestão de seus dirigentes apreciada no bojo da prestação de contas da Funai. Como os responsáveis arrolados na presente representação não figuram no rol de responsáveis daquela entidade nos anos de 1997 e 1998, exercícios em que foram constatadas as irregularidades supracitadas, não há qualquer impedimento para a aplicação de multa.

15. Finalmente, acolho proposta da Unidade Técnica no sentido de se determinar à Funai que faça constar das próximas contas da Fundação o resultado das sindicâncias instauradas pelas Portarias ns. 563/PRES/FUNAI, de 12/06/2003, e 695/PRES/FUNAI, de 14/07/2003.

Diante do exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 22 de março de 2006.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 364/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n. TC-009.156/2002-9 (c/ 25 volumes)
2. Grupo I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Procuradoria da República no Estado de Goiás.
4. Entidade: Fundação Nacional do Índio – Funai/Administração Regional Executiva de Goiânia.
5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 3ª Secex.
8. Advogados constituídos nos autos: José do Carmo Alves Siqueira, OAB/GO n. 12.903; Genésio Franco Borges, OAB/GO n. 11.481; Sheila Borges Miranda, OAB/GO n. 15.117; Tackson Aquino de Araújo, OAB/GO n. 7.459; Luciana Rodrigues, OAB/GO n. 19.094; e Edison José de Deus, OAB/GO n. 11.067.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação oferecida pela Procuradoria da República no Estado de Goiás, versando acerca de possíveis desvios de recursos públicos na Administração Executiva Regional da Fundação Nacional do Índio em Goiânia/GO.

ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Osni Ribeiro de Souza, referentes à liberação de suprimento de fundos de forma irregular, emissão de notas fiscais fraudulentas e fornecimento de recibos forjados para o pagamento de serviços executados por terceiros;

9.3. aplicar multa, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, ao Sr. Osni Ribeiro de Souza, CPF n. 407.552.589-91, no montante de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento do referido valor ao Tesouro Nacional, acrescido de atualização monetária na data do recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. determinar à Funai que faça constar das próximas contas da Fundação o resultado das sindicâncias instauradas pelas Portarias ns. 563/PRES/FUNAI, de 12/06/2003, e 695/PRES/FUNAI, de 14/07/2003;

9.6. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Representante e aos responsáveis arrolados no processo;

9.7. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 11/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 22/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0364-11/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

ÍNDICE DOS PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA E CONSTANTES
DA ATA Nº 11, DE 22.3.2006
SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENÁRIO

TC	RELATOR	UNIDADE TÉCNICA	ACÓRDÃO	PÁG.
000.870/2006-8	WAR	Secex/RN	331	
002.279/2006-0	LMR	Secex/MG	341	
002.625/2005-2	NA	Seprog, 1ª Secex e Secex/PE.	351	
003.136/2004-5	GP	Secex/MG	343	
003.205/1998-3	MV	5ª Secex, 6ª Secex e Serur	332	
003.859/2004-8	VC	Secex/MG	348	
004.696/1998-0	MV	3ª Secex	342	
005.084/2006-2	VC	6ª Secex	360	
005.782/2003-1	NA	Secex/ES	352	
006.233/2005-0	VC	Secex/ES	357	
006.513/1997-2	LMR	---	337	
006.602/1994-0	LMR	Serur e 3ª Secex	339	
008.392/2004-8	LMR	6ª Secex	353	
009.119/2004-1	GP	Secex/MG	344	
009.156/2002-9	MBC	3ª Secex.	364	
010.504/2004-3	LMR	Secex/BA	363	
011.989/2005-5	UA	6ª Secex	350	
012.643/2005-4	LMR	Secex/RJ	354	
012.940/2005-9	VC	6ª Secex	358	
013.100/2005-4	MBC	5ª Secex, Secex/RJ e Adcon	355	

013.616/2005-1	VC	Semag	346	
014.288/2005-3	VC	Secex/AL	359	
014.395/2004-5	VC	Secex/SP	349	
018.713/2002-3	UA	3ª Secex	334	
020.355/2005-3	VC	3ª Secex	347	
020.948/2005-1	UA	2ª Secex	361	
350.210/1995-0	ASC	Secex/MA	340	
500.086/1998-2	UA	Secex/PE e Serur	336	
853.821/1997-6	MV	Sefip e Serur	356	